



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:41

Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet

Timo Viherkenttä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-490-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:41		Teema	Kunta-asiat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Timo Viherkenttä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	53
Tiivistelmä	<p>Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat olleet vaikeat jo pitkään kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellisen epätasapainon vuoksi. Lisäksi väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa. Myös sote-uudistus muuttaa kuntien asemaa, palveluita ja rahoitusta.</p> <p>Valtiovarainministeriö on asettanut tulevaisuuden kuntapoliitiikan toimenpidevaihtoehtoja valmistelevan työryhmän ja sen alaiset valmistelujaostot toimikaudeksi 9.12.2020–31.12.2021. Työn tavoitteena on tuottaa poliittiseen päätöksentekoon kuntapoliitiikan kokonaisuutta koskevia toimenpide-ehdotuksia. Kokonaisuudessa käydään läpi kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapainoa ja kestävyyttä, kuntien roolia ja itsehallintoa, kuntien toimintatapoja, yhteistyötä ja kuntarakennetta sekä valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta eri muodoissaan.</p> <p>Kuntapolitiikkatyöhön liittyen valtiovarainministeriö on tilannut OTT, työelämäprofessori Timo Viherkentältä selvityksen kuntien verojärjestelmästä. Selvityksessä tarkastellaan eri verotulolajien asemaa ja kehittämistarpeita, arvioidaan mahdollisuuksia laajentaa kuntien veropohjaa ja tarkastellaan monipaikkaisuutta verotuksen näkökulmasta.</p>		
Asiasanat	Kunta-asiat, kunnat, verojärjestelmä, verotus, kuntien tulot		
ISBN PDF	978-952-367-490-5	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/24815/2020	Hankenumero	VM178:00/2020
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-490-5		

Utsikterna för och utvecklingsbehoven i kommunernas skatteinkomstfinansiering

Finansministeriets publikationer 2021:41		Tema	Kommunärenden
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Timo Viherkenttä		
Språk	finska	Sidantal	53
Referat	<p>Utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin har redan länge varit dystra på grund av den strukturella obalansen i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling. Dessutom påverkar befolkningens stigande medelålder, urbaniseringen och den sjunkande nativiteten kraftigt såväl kommunernas ekonomiska bärkraft som kommunernas förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster för sina invånare nu och i framtiden. Också social- och hälsovårdsreformen kommer att ändra på kommunernas ställning, tjänster och finansiering.</p> <p>Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som bereder åtgärdsalternativ för den framtida kommunpolitiken och underlydande beredningssektioner för mandatperioden 9.12.2020–31.12.2021. Målet med arbetet är att ta fram åtgärdsförslag om den kommunpolitiska helheten för det politiska beslutsfattandet. I helheten går man igenom balansen och hållbarheten i kommunernas finansieringsbas och uppgifter, kommunernas roll och självstyrelse, kommunernas verksamhetssätt, samarbete och kommunstruktur samt statens styrning av kommunerna i olika former.</p> <p>Som en del av det kommunpolitiska arbetet har finansministeriet beställt en utredning om kommunernas skattesystem av juris doktor, arbetslivsprofessor Timo Viherkenttä. I utredningen bedöms olika skatteinkomstsslag, deras ställning och utvecklingsbehov, möjligheterna att utvidga kommunernas skattebas och på vilket sätt multilokalitet inverkar på beskattningen.</p>		
Nyckelord	Kommunärenden, kommuner, skattesystem, beskattning, kommunernas inkomster		
ISBN PDF	978-952-367-490-5	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenr.	VN/24815/2020	Projektnr.	VM178:00/2020
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-490-5		

Municipal tax revenue prospects and need for development

Publications of the Ministry of Finance 2021:41		Subject	Local Government Affairs
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Timo Viherkenttä		
Language	Finnish	Pages	53
Abstract	<p>Local government's financial prospects have been difficult for a long time due to the structural imbalance of revenue and expenditure growth among municipalities. The ageing of the population, urbanisation and falling birth rates will also have a strong impact on the economic capacity of municipalities and on their potential to provide their residents with statutory services now and in the future. Additionally, the health and social services reform will change the status, services and finances of the municipalities.</p> <p>The Ministry of Finance has appointed a working group and sub-committees to operate under it to identify options for future local government policy for the period from 9 December 2020 to 31 December 2021. The aim of the working group is to make proposals for measures concerning the local government policy as a whole for political decision-makers. The matters to be addressed include balance and sustainability in the financing base and duties of the municipalities, the role and self-governing status of municipalities, municipal practices, cooperation, the municipal structure and different forms of central government guidance and direction for local government.</p> <p>The Ministry of Finance has commissioned Timo Viherkenttä, Doctor of Laws and Professor of Practice, to draw up a report regarding municipal tax systems. The report will examine the status and need for development of different tax revenue categories, and it will assess opportunities for the expansion of municipalities' tax bases and consider multi-locality from the perspective of taxation.</p>		
Keywords	Local government affairs, municipalities, tax system, taxation, municipal income		
ISBN PDF	978-952-367-490-5	ISSN PDF	1797-9714
Reference no.	VN/24815/2020	Project no.	VM178:00/2020
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-490-5		

Sisältö

1	Selvityksen tausta ja lähtökohdat	7
2	Yleistä kuntien rahoituksen lähtötilanteesta ja tulevaisuudesta.....	9
3	Kunnallisvero	12
3.1	Yleistä	12
3.2	Työn verotus	14
3.3	Kuntien väliset erot ja efektiiviset veroasteet	15
3.4	Pääomatulojen asema	19
3.5	Monipaikkaisuus.....	24
4	Kiinteistövero	27
4.1	Yleistä	27
4.2	Muut asuinrakennukset kuin vakituiset asunnot.....	31
4.3	Voimalaitokset.....	32
4.4	Metsät ja maatalousmaa	34
5	Yhteisövero	37
5.1	Yhteisövero kuntien verona.....	37
5.2	Yhteisöverotulojen jako kuntien kesken	39
6	Uudet verot ja maksut	42
7	Tiivistelmä selvityksessä esitetyistä näkemyksistä ja ehdotuksista.....	44
	Lähteet.....	52

1 Selvityksen tausta ja lähtökohdat

Verotulot ovat kuntien tärkein tulolähde. Verojen osuus kunnan kokonaistuloista vaihtelee tosin tuntuvasti ja osassa kuntia valtionrahoitus ylittää verotulojen määrän. Kaikissa kunnissa verotulojen merkitys on joka tapauksessa suuri. Kuntien verotulojen kokonaismäärä on nykyisin 25 miljardin euron suuruusluokkaa eli noin 10 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuntien tehtäväkenttä ja kuntatalous ovat uudistumassa historiallisen paljon vuonna 2023, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyvät kuntasektorilta hyvinvointialueille (jäljempänä *sote-uudistus*). Uudistus koskee perustavanlaatuisesti myös kuntien verotulopohjaa. Lisäksi työvoima- ja elinkeinopalveluiden on suunniteltu siirtyvän kuntien vastuulle vuoden 2024 aikana. Tässä tilanteessa on syytä arvioida kuntataloutta ja sen osana verotusta uudessa kokonaisuudessa myös pitemmälle tulevaisuuteen.

Osana kuntapolitiikan tulevaisuutta koskevaa valtiovarainministeriön hanketta arvioidaan myös kuntien rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämisvaihtoehtoja. Nyt käsillä oleva selvitystyö liittyy kyseiseen kuntapolitiikkahankkeeseen. Ensisijaisena tarkoituksena on tarkastella kuntien verorahoituksen näkymiä, kehittämistarpeita ja -vaihtoehtoja pitemmällä tähtäyksellä. Selvitys ei sisällä ehdotuksia nopeasti tehtäviksi päätöksiksi eikä ainakaan pääosin ylipäänsä kuluvan vaalikauden asioita.

Kuntaverotus on yhtäältä osa verojärjestelmää ja toisaalta osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Julkisessa keskustelussa kunnallisesta verotuksesta ei ole aina selvää, koskevatko esitettävät näkemykset vain veronsaajien keskinäisiä suhteita vai myös verovelvollisten kohtaamaa verotuksen tasoa. Tässä selvityksessä on näkökulmana ensisijaisesti se, *minkälaisin veroratkaisuin kuntien tarpeet olisi tulevaisuudessa perusteltua täyttää, kun otetaan huomioon myös kuntien muu rahoitus sekä kuntaverojen yhteydet muuhun verotukseen.*

Selvityksessä käsitellään melko yksityiskohtaisestikin joitakin yksittäisiin veromuotoihin kohdistuvia kysymyksiä. Tässäkin on näkökulmana kysymys siitä, *liittyykö eri verolajien sisäisiin rakenteisiin muutostarpeita, jotka vaikuttavat osaltaan siihen, tulisiko kyseisten verojen painoarvoa kuntien rahoituksessa lisätä tai vähentää.*

Ansiotulojen kunnalliseen verotukseen (kunnallisvero) ja kiinteistöveroon vaikuttavia päätöksiä tehdään sekä valtion tasolla että kunnissa. Tässä selvityksessä tarkastellaan pääasiassa *lainsäädännön alaan* sisältyviä, valtiovallalle kuuluvia kysymyksiä. Kuntien itsehallinnon alaan kuuluvan kunnallisen päätöksenteon osalta esitetään vain yksittäisiä näkökohtia. Kuntien muuta rahoitusta kuin verotuloja kommentoidaan lähinnä yleisluonteisesti. Myös verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, joka jää usein liian vähälle huomiolle kuntien verotuloja koskevassa keskustelussa, tuodaan esiin vain joitakin havaintoja. Ylipäänsä selvityksen kohde on laaja ja monia kysymyksiä joudutaan tarkastelemaan suppeammin kuin mihin niiden merkitys antaisi aiheita.

Eduskunnan kesäkuussa 2021 päättämä sote-uudistus merkitsee kuntien verotulojen supistumista noin puoleen – alkuvuosina noin 13 miljardin euron tasolle – sekä muutoksia verolajien suhteelliseen merkitykseen. Kuntien veroihin voi vaikuttaa välillisesti myös kysymys hyvinvointialueiden rahoitusmallista ensimmäisten vuosien jälkeen, mistä ei vielä ole päätöksiä.¹

Selvityksen lähtökohtana olevat arviot kuntasektorin taloudesta 2020-luvun alkupuoliskolla perustuvat ensisijaisesti toukokuussa 2021 julkaistuun Kuntatalousohjelmaan 2022–2025 (VM 2021). Kuntien verotulokehityksen pitemmän aikavälin skenaarioita on arvioitu vastikään osana Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa (Peni ym. 2021). Nyt käsillä olevassa selvityksessä käsitellään osittain samoja teemoja.

Ensisijaisena pyrkimyksenä on ollut käsiteltävien kysymysten analysointi eri puolilta ja varsinaisia kannanottoja esitetään niissä ja vain niissä kohdin, joissa arvioinnin on katsottu antavan siihen perusteet. Esitettävät näkemykset ovat yksinomaan kirjoittajan.

¹ Hyvinvointialueiden verotusoikeuteen liittyvistä kysymyksistä ks. VM 2021:15 ja myös Viherkenttä (2021) sekä Kortelainen ym. (2021)

2 Yleistä kuntien rahoituksen lähtötilanteesta ja tulevaisuudesta

Kuntatalouden tilanne vuonna 2021 on kaikkiaan parempi kuin koronapandemian oloissa olisi voinut odottaa. Tämä perustuu suurelta osin valtion vuosina 2020 ja 2021 osoittamaan lisärahoitukseen, joka näyttää ylittäneen pandemiasta konkreettisesti aiheutuneet kustannukset ja menetykset.

Pitemmälle taaksepäin katsottaessa voidaan todeta, että kuntasektoria (mukaan lukien kuntayhtymät) kokonaisuutena tarkasteltaessa vuosikatteet ovat säännönmukaisesti jääneet nettoinvestointien alapuolelle ja kuntasektorin velkaantuneisuus on jatkuvasti kasvanut. Osittain tämä on johtunut kohtalaisen suurista investoinneista ja yhteinelaskettujen vuosikatteiden suhde poistoihin on ollut selvästi tasapainoisempi. Kuntakohtainen vaihtelu on ollut suurta sekä käyttömenoissa että investoinneissa ja myös tuloissa.

Verotulojen osuus ”verorahoitukseksi” (vähän harhaanjohtavasti) kutsutusta verotulojen, käyttötalouden valtionosuuksien sekä verovähennyskompensaatioiden yhteismäärästä on vaihdellut vuosittain mutta ollut kokonaisuutena 70 prosentin suuruusluokassa.² Kuntakohtaisesti ja myös kokoryhmittäin verotulojen osuudessa on suurta vaihtelua. Monissa pienissä kunnissa valtionrahoitus on ollut ja on verotuloja suurempi erä.

Vuodesta 2023 alkaen kuntatalous on uudistumassa perusteellisesti, kun sote-uudistuksessa runsas puolet kuntasektorin käyttömenoista siirtyy hyvinvointialueille ja verotuloja ja valtionrahoitusta alennetaan kokonaisuutena vastaavasti.³ Kunnilta poistuvien verotulojen määrän on arvioitu olevan noin 13,5 miljardia, vähenevien valtionosuuksien noin 5,5 miljardia ja alenevan verovähennyskompensaation lähes 2 miljardia euroa.⁴ Eri kuntien rahoituspohjat ovat muuttumassa yhtenäisemmiksi siten, että kunnissa, joissa valtionosuuksien merkitys on ollut suuri, verotulojen merkitys kasvaa,

² Tärkeä kuntien ja kuntayhtymien tulokomponentti ovat myös *toimintatulot*, joiden suuruus vuonna 2020 oli runsaat 9 miljardia euroa. Tulorakennetta on tekstissä kuvattu niin, että toimintatulot on ajateltu nettoutetuiksi toimintamenojen kanssa toimintakatteeksi.

³ Helsingin kaupunki muodostaa tästä merkittävän poikkeuksen.

⁴ VM (2021), 49 -. Esitetyt luvut ovat pyöristettyjä. Eri yhteyksissä esiintyy hieman vaihtelevia lukuja riippuen mm. laskelmien lähtövuodesta ja siitä, minkä vuoden hintatassossa numerot esitetään.

ja suhteellisesti paljon verotuloja saavissa kunnissa käy päinvastoin. Uudistuksen jälkeisinä vuosina kunnallisveroa odotetaan kertyvän runsaat 9 miljardia, kiinteistöveroa runsaat 2 miljardia ja yhteisöveroa vajaat 1,5 miljardia euroa.

Kuntien talouteen sote-uudistuksessa vaikuttavat tekijät on pyritty rakentamaan niin, ettei kuntasektorin tasapainoon tulisi välittömästi uudistuksen johdosta suuria muutoksia. Kuntatalousohjelmaan 2022–2025 (VM 2021) sisältyvien arvioiden mukaan tämä olisi myös toteutumassa. Uudistuksen peruspiirteet vaikuttavat eri kuntien tuloihin ja menoihin jossain määrin eri tavoin, mitä kuitenkin tasataan erityissääntelyllä, jonka vuoksi uudistuksen suorien vaikutusten erot kuntien välillä ovat jäämässä suhteellisen pieniksi.

Uusi supistunut kuntatalous näyttää Kuntatalousohjelman mukaan jatkuvan vuoteen 2025 ulottuvalla tarkastelukaudella melko kireänä, vaikkakaan luvut eivät laajasti viitata kriisiytyvään kehitykseen. Ohjelmaan sisältyvän laskelman mukaan vuonna 2025 kaikissa kuntakokoryhmissä on jonkin verran laskennallista painetta verotuksen kiristämiseen.

Hallituksen kehyspäättöksen 2022–2025 mukaan kuntien valtionrahoitusta ei olla merkittävästi kiristämässä. Kehyksissä on kohdistettu valtionosuuksiin vähäinen supistus, mutta valtionosuuksia ei ole päätetty varsinaisesti leikata esimerkiksi sen vuoksi, että kuntasektorille osoitetut koronatuot ovat jälkikäteistarkastelussa osoittautuneet suurehkoiksi. Kehyksissä on silti edelleen muun muassa niin sanottuun kilpailukykysojpmukseen aikanaan perustunut valtionosuuksien pienennys.

Kaikkiaan sote-uudistuksen valtavuus tuo merkittäviä epävarmuustekijöitä myös kuntatalouden seuraavien vuosien ennustamiseen, mutta toisaalta muutoksen mukana kuntataloudesta poistuu euromääräisesti suuria epävarmuustekijöitä ja menojen nousupainetta. Kun kuntien tehtäväkenttä ja tulo rakenne ovat uudistumassa historiallisen paljon, myös eduskunta edellytti, että hallitus seuraa ja arvioi huolellisesti uudistuksen toimeenpanoa ja sen vaikutuksia kuntien rahoitukseen ja kuntien talouden tasapainoon sekä alueelliseen kehitykseen ja hyvinvointierojen tasaamiseen.⁵

On selvää, ettei kuntatalouden kehitystä tule arvioida vain kokonaisuutena, koska eri kuntien tilanteet poikkeavat suuresti toisistaan. Tämä asettaa rahoitusjärjestelmälle suuria vaatimuksia. Samalla kun on huolehdittava kuntien tehtävien hoitamisen edellytyksistä taloudellisesti heikommilla alueilla, koko kansantalouden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kasvavien kaupunkien rahoitus pohja tarjoaa mahdollisuudet myös

⁵ Ks. tarkemmin StVM 17/2021.

tarpeellisiin investointeihin. Sote-uudistuksessa kaventuva tulopohja ei anna parhaita lähtökohtia suurten kaupunkien kehityshankkeille.⁶

Nelivuotiskautta pitemmällä aikavälillä kuntatalouden kehityksen arviointi ei enää voi perustua varsinaisiin talousennusteisiin vaan pikemminkin skenaarioihin ja niihin pohjautuviin painelaskelmiin. Näitä sisältyy myös kuntaveroja koskevaan VN TEAS -selvitykseen (Peni ym. 2021, 75–). Kyseisessä selvityksessä ei ole voitu pääosin ottaa huomioon sote-uudistuksen vaikutuksia, mutta laskelmat kertovat osaltaan kehityssuunnista. Skenaarioiden mukaan kunnallisverotuottojen kehitys näyttää melko vaatimattomalta seuraavien 20 vuoden aikana. Kehityksen ennakoidaan olevan heikointa 2020-luvun jälkipuoliskolla, jolloin Suomen ikärakenne on taloudelliselta kannalta erityisen epäedullinen.

Kuntatalouteen vaikuttaa myös väestön ikärakenteen muutos. Kumpikaan suurimmista ikääntymiseen liittyvistä menotalouden kokonaisuuksista, sosiaali- ja terveysmenoista ja eläkemenoista, ei tosin välittömästi koske kuntia sote-uudistuksen toteuttua. Vanhusväestön osuuden kasvu ja työikäisten osuuden aleneminen heijastuvat silti merkittävästi myös kuntiin erityisesti verotulokehityksen kautta. Lasten ja nuorten suhteellinen vähyys alentaa kuntien vastuulla olevan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tarvetta, mutta kustannusten alentaminen volyymien pienenemistä vastaavasti on historiallisesti ollut vaikeaa ja säästyville varoille löydetään myös usein käyttöä menotaloudessa.

VN TEAS -selvityksen keskeinen johtopäätös oli, että kuntakentän tuleva rahoitusasema ja samalla kyky rahoittaa palvelut tulevilla kahdella vuosikymmenellä riippuu keskeisesti Suomen talouskasvusta (Peni ym. 2020, 103). Perusskenaarioiden valossa kuntatalous pysyy lähimmät 20 vuotta varsin kireänä. Kyseisessä selvityksessä perusuraa myönteisempänä vaihtoehtona esitetty 3 prosentin kasvu edellyttäisi tulevan demografisen kehityksen oloissa sellaista tuottavuuden nousua, joka voisi toteutua vain toistaiseksi tuntemattomien teknologisten harppausten avulla.

⁶ Eduskunta edellytti sote-uudistuksen käsittelyssä, että valtioneuvosto turvaa kasvu-kaupunkien investointikyvyn seuraamalla uudistuksen vaikutuksia kaupunkien kykyyn investoida kestäväan kasvuun ja MAL-velvoitteiden hoitamiseen sekä ryhtymällä toimiin, mikäli jonkin kasvukaupungin toiminta- ja investointikyky heikkenisi uudistuksen seurauksena.

3 Kunnallisvero

3.1 Yleistä

Luonnollisten henkilöiden tuloverotus (*kunnallisverotus*) on kuntien verorahoituksen keskeinen elementti. Vuonna 2019 84 prosenttia kuntien verotuloista koostui kunnallisverosta. Osuus Manner-Suomen osuus kuntien verotuloista vaihteli 54 prosentista 94 prosenttiin ja kuntien kokonaistuloista (verotulot + valtionrahoitus) 27 prosentista 94 prosenttiin.

Sote-uudistuksen tullessa voimaan 2023 kunnallisverotuksen absoluuttinen määrä ja myös suhteellinen osuus verotuloista alenevat historiallisen paljon. Kuntien vuoden 2023 tuloveroprosentiksi säädetään lailla kunkin kunnan vuoden 2022 veroprosentti vähennettynä samalla prosenttiyksikkömäärällä kaikissa kunnissa. Kuntatalousohjelmassa 2022–2025 esitetty arvio alennuksesta on *12,39 prosenttiyksikköä*, kun se vielä hallituksen esityksessä 241/2020 oli 13,26 prosenttiyksikköä. Lopullinen alennus on määrä tarkentaa myöhemmin uusimpien laskelmien pohjalta keväällä 2022.

Päättyessään vuoden 2022 veroprosenteistaan kunnat päättävät käytännössä myös vuoden 2023 veroprosenttinsa. Kunnilla on syksyllä 2021 uudenlainen tehtävä arvioida myös vuoden 2023 verotulojen tarve, samalla kun vuodelle 2022 tähdätään asianmukaiseen budjettitasapainoon. Tehtävä ei ole aivan helppo tilanteessa, jossa kuntatalous on uudistumassa perusteellisesti.

Kunnallisveroprosentit vuonna 2021 vaihtelevat välillä 16,50–23,50 prosenttia. Kuntatalousohjelman mukainen pudotus merkitsisi kunnallisverotuksen alenemista kaikissa kunnissa alle puoleen ja osassa kuntia pieneen osaan nykyisestä.⁷ Jos vuodelle 2022 määrättävät veroprosentit olisivat vuoden 2021 prosenttien tasolla, keskimääräinen

⁷ Poikkeuksena on erityisasemassa oleva Helsingin kaupunki.

kunnallisveroprosentti vuonna 2023 olisi kuntatalousohjelman arviolla 7,6 ja matalin prosentti alle viiden. Muutos on mullistava.⁸

Kunnallisverotulojen on arvioitu alenevan kaikkiaan noin 60 prosentilla ja kunnallisveron osuuden kuntien verotuloista noin 70 prosenttiin. Vuosina 2023–2025 kunnallisverotuoton on arvioitu liikkuvan 9 ja 10 miljardin euron välillä (VM 2021, 86).⁹

Vuoden 2023 jälkeinen veroprosenttikehitys on vaikeasti arvioitava. Tulopohjaan kaikkiaan lainsäädännöllä tehtävät muutokset eivät kuntakohtaisesti tarkoin vastaa hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia. Kun kaikkia uudistukseen liittyviä tekijöitä voi olla vaikea täysimääräisesti ennakoita kunnissa vuoden 2022 veroprosenteista päätettäessä, kunnallisveroprosentteihin syntyy välittömiä muutospaineita heti päätöksen teon vapautuessa vuodelle 2024. Sote-uudistukseen sisältyvät tasausmekanismit alentavat kuitenkin merkittävästi kuntakohtaisesta vaihtelusta aiheutuvia tarpeita, minkä vuoksi välittömästi syntyvien paineiden ei pitäisi olla huomattavan suuria.

Kuntatalousohjelma 2022–2025 sisältää myös laskelman, jossa arvioidaan kunnallisveron muutospainetta suhteessa vuoden 2021 veroprosentteihin kuntien toiminnan ja investointien rahavirran perusteella. Kaikissa kuntakokoryhmissä veroprosenttiin kohdistuisi tällä mittarilla nousupainetta kyseisellä ajanjaksolla. Paine olisi isompi suurissa ja keskiuurissa kunnissa, enimmillään kokoluokassa 20 000 – 40 000 asukasta, missä se on vuonna 2025 2,3 prosenttiyksikköä. Keskimäärin koko kuntakentässä nousupaine on 1,5 prosenttiyksikköä. Kyseessä on toki melko mekaaninen laskelma ja kuntatalousohjelmassa on yleisesti korostettu lukujen tavallista suurempaa epävarmuutta tulossa olevien suurten muutosten takia.¹⁰

Olenainen kysymys on kuitenkin kunnallisverotuksen asema pitemmällä tähtäyksellä.

Kunnallisverolla kuntien keskeisenä tulomuotona on merkittäviä etuja. Ensinnäkin vero on historiallisesti pitkäaikainen ja siihen on totuttu. Tunnetun maksiimin mukaan

⁸ Vuoden 2023 prosenttien määrittämisestä lainsäädäntöteitse vuoden 2022 prosenttien perusteella voidaan esittää valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, kun otetaan huomioon perustuslaissa taattu kuntien verotusoikeus, jonka keskeisenä sisältönä on pidetty kuntien oikeutta päättää kunnallisveroprosentista. Perustuslakivaliokunta ei katsonut ratkaisua perustuslain vastaiseksi viitaten muun muassa siihen, että ”rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä” (PeVL 17/2021; vastaavasti jo PeVL 26/2017).

⁹ Vuoden 2023 verokertymä ei täysin kuvaa uudistuksen jälkeistä tilannetta, koska kunnille kertyy verotuloja myös vuodelta 2022, jolloin veroprosentit ovat olleet huomattavasti korkeampia.

¹⁰ Laskelman mukaan paine on suurimmillaan vuonna 2022, keskimäärin 2,3 prosenttiyksikköä, ja pienimmillään 2023, keskimäärin 0,8 prosenttiyksikköä.

vanha vero on hyvä vero. Toiseksi kunnallisveron kytkeytyminen verovelvollisen kotikuntaan merkitsee vahvaa ja pääosin legitiimiksi koettavaa luonnollista liittymää verovelvollisen ja veronsaajan välille. Kolmanneksi kunnallisveroa kertyy ainakin kohtalaisesti kaikenlaisissa kunnissa. Neljänneksi kunnissa koetaan laajasti kunnallisvero tulolähteeksi, joka on paitsi huomattava, myös sellainen, johon voidaan omilla toimenpiteillä vaikuttaa. Viidenneksi kunnallisveron tuoton suhdannerippuvuus on maltillinen. Kuudenneksi kunnallisvero ei juuri aiheuta erilliskustannuksia verovelvollisille tai työnantajille ja aiheuttaa suhteellisen vähäiset kustannukset myös Verohallinnolle, koska sitä hallinnoidaan yhdessä muiden verojen ja maksujen kanssa.

Nämä kunnallisveron edut eivät ole vähäisiä ja ne on hyvä pitää mielessä. Jäljempänä tarkastellaan kuitenkin yksityiskohtaisemmin veron ongelmakohtia. Kysymykset liittyvät osin siihen, kuinka korkeita kunnallisveroja tulevaisuudessa voidaan tarkoituksenmukaisesti periä, ja osin kunnallisveron sisäisiin rakenteellisiin kysymyksiin ja mahdollisiin kehittämistarpeisiin.

3.2 Työn verotus

Kunnallisveroon liittyy joukko heikkouksia ja ongelmia. Osin niiden painoarvo pienenee veroprosenttien alentuessa suuresti 2023 alkaen, mutta ne ovat merkityksellisiä sen jälkeenkin.

Yksi kunnallisveron keskeisistä heikkouksista on se, että työn verotus on Suomessa talouden ja työllisyyden näkökulmasta korkeaa. Selvällä valtaosalla ansiotulojen saajista kunnallisvero on ennen sote-uudistuksessa tulevia muutoksia huomattavasti valtion tuloveroa suurempi. Myös työn kokonaisverokiilassa, joka sisältää sekä työnantajan että työntekijän verot, kunnallisveron osuus on iso. Kaikkiaan palkkatulot ovat suurin komponentti kunnallisveron veropohjassa, joskin joissakin kunnissa eläke- ja muiden etuustulojen yhteenlaskettu merkitys on palkkatuloja suurempi.¹¹

Kansainvälisissä vertailuissa sekä *työnantajan ja työntekijän yhteenlasketut verot* (työn verokiila) että pelkät *palkansaajan* maksamat verot ovat Suomessa suhteellisen korkeita, vaikkakaan lapsettoman yksineläjän palkkatuloon perustuvat verot ja maksut eivät ole aivan vertailujen kärkipäässä (OECD 2021).¹²

Korkean ansiotuloverotuksen haitat kasvavat tulevaisuudessa työikäisen väestön osuuden supistuessa. Tämä tekijä merkitsee jo yksin sitä, että on tarpeen miettiä

¹¹ Vuonna 2019 tällaisia kuntia oli kymmenen.

¹² Muissa kotitaloustyypeissä Suomi on lähempänä OECD:n vertailujen yläpäättä.

mahdollisuuksia kuntien toiminnan rahoittamiseen erilaisilla vaihtoehtoisilla tavoilla työhön kohdistuvaan verotukseen nähden. Vaikka kunnallisveron osuus työn kokonaisverotuksesta alenee merkittävästi vuodesta 2023 alkaen, mahdolliset *veronkiristykset* tulevaisuudessa nostavat työn verokiilaa entiseen tapaan.

Jos hyvinvointialueille/maakunnille tulee tulevaisuudessa ansiotuloon kohdistuva verotusoikeus, Suomessa on kolme ansiotuloja verottavaa hallinnon tasoa, minkä lisäksi ansiotuloihin kohdistuu joukko muita veroja ja maksuja. Tämä voi osaltaan lisätä riskiä työn verotuksen kiristymisestä, kun tavoiteltavan suunnan tulisi olla päinvastainen. *Parlamentaarisen maakuntaverokomitean* tarkastelut viittasivat – eivätkä varsinaisesti yllättävästi – myös siihen, että maakuntaveroon voisi tulevaisuudessa kohdistua nousupaineita erityisesti alueilla, joilla myös kunnallisveroprosentit ovat korkeita. Mahdollinen maakuntaveron lisäisi osaltaan tarvetta kunnallisverotuloja korvaavien rahoitusratkaisujen löytämiseen.

3.3 Kuntien väliset erot ja efektiiviset veroasteet

Yksi kunnallisverojärjestelmän piirteistä on kuntakohtaiset veroprosenttierot. Vuoden 2021 veroprosenttien vaihteluväli 16,5–23,5 prosenttia on varsin suuri. Veronmaksajien taloudellisen aseman kannalta asetelmaa tosin osin tasoittaa – toki hyvin epätarkasti – se, että merkittävässä osassa korkeahkojen veroprosenttien kuntia asumiskustannukset ovat huomattavasti alemmat kuin monissa matalampien veroprosentin kunnissa.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnallisveroprosenttien eroihin *perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen* näkökulmasta. Verotuksen alueellisten erojen tulee olla yhdenvertaisuusperiaate huomioon otettuna hyväksyttävät. Valiokunta on arvioinut kunnallisveroprosenttien välistä eroa yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta muun muassa lausunnoissaan PeVL 40/2014 ja PeVL 67/2014. Tuolloista kuuden prosenttiyksikön vaihteluväliä ei pidetty perustuslain vastaisena. Valiokunta kuitenkin katsoi, että siinä tilanteessa ehdotettujen lainsäädäntötoimien johdosta mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nouseva ero eri kuntien välillä oli jo varsin suuri ja ehdotettu sääntely muodostui valiokunnan mukaan kokonaisuutena arvioiden perustuslain vastaiseksi.

Korkeampien veroprosenttien kunnissa kunnallisveron tuotto ei yleisesti ole korkea, vaan asia on käytännössä usein päinvastoin. Kunnallisverotuotossa asukasta kohti olevat suurehkot erot selittyvät täysin hallitsevasti veropohjalla eivätkä korkeammilla

veroprosenteilla. Tuottoeroja ja niiden kehitystä 2014–2018 ja taustatekijöitä on käsitelty yksityiskohtaisesti VN-TEAS-selvityksessä (Peni ym. 2021, 42 -).

Kuntien välisiä veropohjaeroja korvataan melko voimakkaasti verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Sote-uudistuksen toteuduttua vuonna 2023 tasausraja on 100 prosenttia kuntien keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta ja tasauslisä 90 prosenttia. Tämä ei poista sitä olennaista seikkaa, että *kunnallisveroprosentteja koskevien kunnan päätösten* rahallinen vaikutus jää pieneksi niissä kunnissa, joiden väestö on pienituloista. Näin ollen esimerkiksi kuntatalouden tasapainottaminen kunnallisveroprosenttia nostamalla voi vaatia suuria veronkorotuksia.

Veropohjien kuntakohtaisiin eroihin vaikuttaa paitsi kuntien erilainen taloudellinen pohja ylipäänsä, myös se, että etenkin pienehköjen tulojen verotusta on alennettu voimakkaasti vähennysjärjestelmän kautta. Vähennykset koskevat erityisesti palkka-, eläke- ja yritystoiminnan (ml. maatalous) tuloja. Kyseisille vähennyksille on hyviä perusteita matalien tulojen verorasituksen sekä osin kannustinvaikutusten kannalta, mutta samalla nämä vähennykset supistavat huomattavasti kuntien veropohjaa.

Niin sanottujen *efektiivisten kunnallisverojen ero* nimellisiin kunnallisveroprosentteihin onkin leventynyt vuosien mittaan tuntuvasti vähennysten kasvaessa. Vuonna 2021 painotettu efektiivinen kunnallisvero on keskimäärin 14,5 prosenttia, kun painotettu keskimääräinen veroprosentti on 20,0 prosenttia. Vähennysten kasvattamisen vuoksi efektiiviset kunnallisverot eivät ole kiristyneet veroprosenttien trendinomaisen nousun mukana, vaan keskimääräinen efektiivinen verotus on pysynyt koko 2000-luvun ajan hämmästyttävän tasaisesti välillä 14–15 prosenttia.

Kunnallisverotuksen vähennysten kasvattaminen merkitsi aikanaan kuntatalouden kiristymistä tulojen alentuessa vähennysten mukana. Tämä vaikutus on kuitenkin jo pitkään kompensoitu kunnille valtion talousarviosta. Vuodesta 2010 lähtien toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisverotulon muutoksia vastaava euromäärä maksetaan kunnille valtionosuuden yhteydessä.¹³ Vuodesta 2020 alkaen korvaus on ollut valtion talousarviossa omana momenttinaan (28.90.35).

Veroperustemuutosten kompensaatio on vuosien mittaan kasvanut suureksi eräksi kuntataloudessa. Valtion vuoden 2021 talousarviossa se on jo 2,36 miljardia euroa. Sote-uudistuksessa kompensaation määrästä samoin kuin peruspalvelujen valtionosuuksista siirretään hyvinvointialueille 70 prosenttia. Kuntatalousohjelman 2022–2025 mukaan vuonna 2023 kompensaatio olisi noin 800 miljoonaa euroa.

¹³ Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 36 a § (1376/2019).

Kun kysymyksessä olevat verovähennykset kohdistuvat erityisesti pienehköihin tuloihin, vaikutus verotuloihin on suuri erityisesti niissä kunnissa, missä pienituloisten väestöosuus on korkea.¹⁴ Näin ollen vähennykset kasvattavat kuntien välisiä veropohjajeroja entisestään suhteessa kuntien taloudellisesta pohjasta johtuviin, jo sellaisenaan merkittäviin eroihin. Tosin osa vähennyksistä ei koske kaikkia etuustuloja kuten työttömyyskorvauksia. Erot ovat joka tapauksessa huomattavia: vuonna 2021 efektiivinen veroprosentti on Rautavaarassa 9,6 prosenttiyksikköä ja Kauniaisissa 2,7 prosenttiyksikköä nimellistä veroprosenttia matalampi (Kuntaliitto 2020). Keskimääräisten efektiivisten veroprosenttien kuntakohtaiset erot eivät näistä syistä kaikkiaan olekaan niin suuria kuin saatetaan ajatella. Tämä johtuu kuitenkin veronmaksajien sijoittumisesta tuloasteikolle – veronmaksajien näkökulmasta erot verorasituksessa samoilla tulotasoilla ovat eri kunnissa isoja.

Eri kuntien veropohjien tai verotuottojen vertailu ottamatta huomioon veroperustemuutosten kompensatiota ei kuvaa oikealla tavalla kuntien tulopohjia, koska siltä osin kuin veropohjan pienuus johtuu kasvaneista vähennyksistä se ei alenna kunnan kokonaistuloja samalla tavalla kuin aidosta taloudellisen pohjan heikkoudesta johtuva veropohjan niukkuus. Kun kompensatiot ovat rahaa siinä missä verotulotkin, kunnallisverotulojen ja kompensatioiden yhteismäärä asukasta kohti on oikeampi vertailuperuste kuin pelkkä kunnallisverokertymä. Vähennyksistä aiheutuvat erot veropohjassa poikkeavat siten merkitykseltään kuntien todelliseen taloudelliseen perustaan liittyvistä eroista. Tästä näyttää syntyvän myös vääristymä laskennallisiin verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen, kun kunnat saavat *kompensointia ja lisäksi mahdollisesti tasausta* osin samalla perusteella.

Efektiivisten ja nimellisten verojen välinen kuilu ei kompensoinnin ansiosta ole niin suuri rahallinen ongelma kuin joskus ehkä annetaan ymmärtää. Kunnan asukkaiden on kuitenkin vaikea hahmottaa kunnallisveron todellista tasoa eikä asetelma ole kaikkien havainnollisin myöskään kunnallisveroprosentista päättävälle. Useissa yhteyksissä on myös käynyt esille, ettei kompensatiota pidetä kunnissa samalla tavoin ”omana rahana” kuin verotuloja vaan se ajatellaan valtionosuuden luonteiseksi.

Kaikkein selkein malli olisi kokonaan suhteellinen kunnallisverotus ja halutun progression toteuttaminen valtionverotuksessa. Tämä ei ole sellaisenaan toteutettavissa, koska se vaatisi myös kaikkein pienimpien tulojen saattamista tuloverotuksen piiriin. Olisi silti perusteita järjestelmän kehittämiseksi tulevaisuudessa suuntaan, jossa ainakin kaikkein matalimpien tulotasojen jälkeiset vähennykset keskitettäisiin valtionvero-

¹⁴ Vuonna 2021 palkkatulosta maksetaan vähennysten vuoksi kunnalle veroa vain 16 200 euroa ylittävän määrän osalta ja eläketulosta runsaasta 11 000 eurosta alkaen. Näistä määristä veroprosentit kiipeävät asteittain kohti nimellistä prosenttia.

tukseen, mahdollisesti verosta tehtävinä vähennyksinä. Tämä voisi koskea niin aktiivitulojen kuin eläketulojenkin perusteella myönnettäviä vähennyksiä. Valtionverotuksen ulottuminen entistä pienempiin tuloihin sote-uudistuksen jälkeen voisi avata tällaiseen uusia mahdollisuuksia.

Vähennysten kohdistamisella valtionverotukseen voitaisiin lähentää nimellisiä ja efektiivisiä kunnallisveroprosentteja ja veroa kertyisi enemmän erityisesti kunnissa, joissa pienituloisten väestöosuus on suuri. Muutos voisi myös mahdollistaa erillisestä vero-vähennyskompensaatiosta luopumisen, mikä selkeyttäisi kuntatalouden kokonaisuutta. Vähennysten tekemistä valtionverotuksessa puoltaisi sekin, että osa vähennyksistä liittyy verotuksen kokonaisprogression säätämiseen ja valtion työllisyyspolitiikkaan.

Pienekköihin tuloihin painotetusti kohdistuvien vähennysten siirtäminen kunnallisverotuksesta valtionverotukseen merkitsisi oletettavasti kunnallisverotuksen progressiivisuuden lievenemistä. Verotuksen progressiivisuuden tavoitteet liittyvät eri tulotasoilla olevien verovelvollisten väliseen vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja tulonjakoon. Näiden tavoitteiden kannalta *ei ole merkitystä sillä, missä määrin progressiivisuus toteutuu millekin veronsaajalle menevässä verossa*. Verojen jakautuminen eri veronsaajille olisi hyvä pitää keskustelussa selkeästi erossa siitä, mikä on verovelvollisten kohtaama verotuksen taso eri tulotasoilla. Halutun progressiivisuuden toteuttaminen valtionverotuksen puolella olisikin selkeä ratkaisu.

Ainakin teoriassa voitaisiin ajatella myös järjestelmää, jossa kunnalle maksettaisiin veroa ensimmäisestä tuloeurosta alkaen ja pienten tulojen verotuksen minimaaisuus toteutettaisiin *negatiivisen valtionveron* kautta. Ratkaisu voisi näyttää omituiselta, mutta ei sitä voi absurdinakaan pitää. Valtiovarainministeriössä on tietävästi käynnistymässä negatiivista tuloveroa koskeva hanke, jossa olisi mahdollista selvittää myös tällaista vaihtoehtoa, mutta tiedossa ei ole, onko tarkoituksena tarkastella tällaista vaihtoehtoa.¹⁵

Sote-uudistukseen liittyvissä veroperustemuutoksissa valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen vähennyksiä yhtenäistetään, mikä on osin eri suunta kuin edellä esitetty lähestymistapa. Tulossa olevat muutokset selkeyttävät osaltaan järjestelmää, mutta

¹⁵ Palkansaajan(kin) *eläkemaksuja* peritään jo aivan pienistäkin palkkatuloista ja maksut ovat asteittain nousseet jo tuntuviiksi. Pienten tulojen vapauttaminen eläkemaksuista olisi vielä suurempi ja vaikeampi muutos kuin tekstissä vilautettu negatiivinen valtionvero – olkoonkin, että elinkaaren mittaan mataliksi jääviin työtuloihin kohdistuvat eläkemaksut ovat lopulta enemmän veronluonteisia kuin suurempiin tuloihin kohdistuvat maksut (Tanskanen 2020).

eivät toteuta parhaalla tavalla yllä kuvattuja kunnalliseen verotukseen liittyviä näkökohtia.¹⁶ Verojärjestelmää uudistettaessa on kuitenkin tärkeää myös välttää etenkin eri suuntiin meneviä tiheitä muutoksia. Edellä esitetyt ajatukset on tästä syystä nähtävä lähinnä pitemmän aikavälin rakenteellisenä kehittämisvaihtoehtoina.¹⁷

Kunnallisveron toimivuuteen erilaisissa kunnissa liittyy myös muita merkittäviä kysymyksiä kuin ”köyhien” ja ”rikkaiden” kuntien asema. Tästä tulotasoihin liittyvästä ulottuvuudesta osin erillinen kysymys on kunnallisverojen käyttäytyminen kunnan kehityksen muutosvaiheissa. Monessa kasvavassa kaupungissa on ymmärrettävästi koettu ongelmaksi, että kunnallisveron tuoton lisääntyminen toteutuu selvästi hitaammin kuin kunnan kustannuskehityksessä tapahtuvat muutokset. Aikaväli infrastruktuuri-, päiväkotij- ja koulukustannusten kasvamisesta kunnallisverotuoton lisääntymiseen voi olla huomattavan pitkä. Toisaalta supistuvissa kunnissa verotuotto reagoi herkästi alaspäin nopeammin kuin kustannuksia pystytään alentamaan, etenkin jos supistuminen toteutuu työikäisten poismuuton kautta. Tällaiset muutosvaiheiden ongelmat voivat olla hyvinkin relevantteja, mutta niihin on vaikea löytää olennaista helpotusta kunnallisverotuksen sisältä.¹⁸

3.4 Pääomatulojen asema

Kunnallisvero kohdistuu vain ansiotuloihin.¹⁹ Asetelma syntyi vuoden 1993 niin sanotussa pääomaverouudistuksessa, jossa ansiotulojen ja pääomatulojen verotus eriytettiin. Aiemmin kunnallisvero oli kohdistunut verovelvollisten kokonaistuloon, johon sekä ansiotulo että pääomatulo sisältyivät. Poliittisluonteisena eleenä kuntien suuntaan tuloverolakiin sisällytettiin yhä voimassa oleva 1.2 §: ”Pääomatulosta suoritetaan veroa

¹⁶ Hallituksen esityksessä käsiteltiin lyhyesti myös vaihtoehtoa, joka muistutti enemmän tekstissä esitettyä. Vaihtoehtoon todettiin kuitenkin johtavan siinä yhteydessä joko monien verovelvollisten verotuksen kiristymiseen tai verotuottojen liialliseen alenemiseen.

¹⁷ Tekstissä hahmoteltujen muutosten toteuttamista voi vaikeuttaa myös se, että tuloveroasteikon ja vähennysjärjestelmän muutoksiin liittyviin pieniinkin tulonjakovaikutuksiin on perinteisesti kohdistettu paljon suurempi huomio kuin moniin muihin, isojakin verovelvollisten välisiä muutoksia sisältäviin veroratkaisuihin.

¹⁸ Oma lisämausteensa tulee myös verontilitysjärjestelmään liittyvistä viipeistä, jotka voivat joissakin tapauksissa kärjistää tai helpottaa tekstissä mainittua eritahtisuutta. Vaikka tilitysrytmi heittää yleensä verotulojen kertymistä enintään vuodella, sillä on käytännön elämässä oma merkityksensä kalenterivuositaisessa budjettitaloudessa.

¹⁹ Ansiotulo on tuloverolaissa oleva legaalikäsite, johon sisältyy muitakin kuin yleiskielessä ehkä ansiotuloina pidettäviä tuloja.

valtiolle. Kuntien oikeus pääomatulojen verotuksen tuottoon otetaan huomioon jaetessa verotuloja siten kuin jäljempänä tässä laissa ja veronkantolaissa säädetään.” Tämän säännöksen konkreettinen merkitys ei hevin avaudu.

Muutoksen taustalla ei tuolloin ollut niinkään ajatus siitä, etteivät pääomatulot sovellu osaksi kuntien veropohjaa, vaan se, ettei kunnallisverotus istunut yhteen uudistuksen peruspalikoista, täysin suhteelliseen, alun perin 25 prosentin pääomatuloverotukseen. Sitten pääomatuloveroon on tullut hienoinen progressio ja nykyisin vero on 30 prosentin sijasta 34 prosenttia 30 000 euroa ylittävistä verotettavan pääomatulon määrästä. Kun vero suoritetaan vain valtiolle, kuntakohtaisia eroja pääomatulojen verotuksessa ei ole.

Siihen, että pääomatulojen saajat eivät maksa kunnalle tuloveroa lainkaan tai maksavat vain osasta tulojaan, liittyy sekä periaatteellisia että taloudellisia kysymyksiä.²⁰ Pääomatulot muodostavat sinänsä merkityksellisen veropohjan. Verotettavien pääomatulojen yhteismäärä on ollut runsaan 10 miljardin euron suuruusluokkaa vuodessa, vaikka osa tuloista on verovapaita ja myös verotuksen lykkääntymistä tarjoavien sijoitusmuotojen (sijoitusrahastot, kapitalisaatiosopimukset, osakesäästötili) rooli on kasvanut.

Pääomatuloihin sisältyy monenlaisia tuloja, mukaan lukien korko-, vuokra- ja monien osinkotulojen lisäksi muun muassa puunmyyntitulot sekä yritystulon ja maatalouden tulon pääomatulo-osuudet. Esimerkiksi kotikunnassa olevasta metsästä puuta myyvä verovelvollinen maksaa myyntitulostaan yleensä veron kokonaan valtiolle. Sama koskee osingonsaajaa, yrittäjää tai maatalouden harjoittajaa, jos tulo verotetaan yrityksen riittävän nettovarallisuuden vuoksi pääomatulona. Elinkeinon ja maatalouden harjoittajat voivat myös osin suoraan päättää tulojensa jakautumisen ansio- ja pääomatuloon, jolloin valinta määrää vähän omituisesti samalla sen, maksetaanko veroa osin myös kunnalle vai vain valtiolle.

Periaatteellinen kysymys ei liity vain pelkkiä pääomatuloja saaviin henkilöihin vaan myös niihin tavallisempiin tilanteisiin, joissa verovelvollisella on sekä ansio- että pääomatuloja ja kunnalle maksetaan veroa vain ansiotuloista. Ainakin jonkin verran pääomatuloja on yli kahdella miljoonalla verovelvollisella ja vähän kärkevästi voidaan sa-

²⁰ Vastaavasta kysymyksestä maakuntaveron kannalta ks. VM 2021:15, 71 -, ja Viherkenttä (2021), 193.

noa, etteivät he osallistu kuntien rahoittamiseen samalla tavoin kuin suunnilleen samansuuruinen pelkkiä ansiotuloja saavien joukko. Nämä tulonsaajat rahoittavat sen sijaan valtiota periaatteessa ensimmäisestä pääomatuloeurosta alkaen.²¹

Kysymys pääomatuloverojen menemisestä kokonaan valtiolle liittyykin selvemmin kunnallisen itsehallinnon ja demokratian perusasetelmaan kuin verovelvollisten väliin tasapuolisuuteen. Yksi keskeisistä kunnallispoliittisista kysymyksistä – ehkä myös vaaleissa – on yhtäältä kunnan menojen ja toisaalta veroprosentin taso. Hyvin pelkistetysti voidaan sanoa, että ansiotulojen saajat äänestävät siitä, haluavatko he paremmat palvelut (tai muuten suuremmat menot) heille tästä aiheutuvista korkeammista veroista huolimatta. Pääomatulojen saajien ei sitä vastoin tarvitse kantaa oma-kohtaista huolta menojen kunnallisveroprosenttiin aiheuttamasta paineesta. Vaikka pääomatuloista suoritetaan veroa valtiolle, joka tietysti käyttää rahaa muun ohessa kuntien valtionosuuksiin, veronmaksun ja kunnan palvelujen yhteyden punninta jää toteutumatta.

Kysymyksenasettelu on sinänsä rakenteellisesti sama myös niiden kuntalaisten osalta, joiden tulot ovat niin pienet, että he eivät maksa kunnallisveroa, mutta ovat mukana päättämässä menotasosta. Se, että pääomatuloista ei suoriteta veroa kunnalle, poikkeaa silti luonteeltaan kaikkien pienituloisimman väestön tilanteesta. Edellä on myös esitetty harkittavaksi tulevaisuudessa kehittämisvaihtoehtoa, jossa pienten tulojen verotuksen keveydestä huolehdittaisiin mahdollisuuksien mukaan valtionverotuksessa (jakso 3.3).

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi on perusteltua arvioida sitä, onko kunnallisveron kohdistuminen pelkkiin ansiotuloihin edelleen perusteltua. Vaihtoehtoina olisivat se, että (i) kunnilla olisi oikeus verottaa myös pääomatuloja, ja se, että (ii) osa pääomatuloista kertyvästä verosta jaettaisiin kunnille yhteisöveron tuoton tyyppisesti.

Pääomatulojen aidosti kunnallinen verotus voitaisiin toteuttaa joko niin, että kunnat päättäisivät erikseen pääomatulojen veroprosentista tai niin, että kunnallisvero kohdistuisi yhtenäisellä prosentilla sekä ansiotuloihin että pääomatuloihin. Erillinen kunnassa päätettävä pääomatulojen veroprosentti ei monesta syystä ole varteenotettava vaihtoehto. Kysymys ansiotulojen ja pääomatulojen verotuksen suhteellisesta kireydestä soveltuu olennaisin osin valtakunnallisen päätöksenteon piiriin. Ainakin pienemmissä

²¹ Verotettavaan pääomatuloon kohdistuu yleensä samansuuruisia ansiotuloja selvästi korkeampi valtionverotus.

kunnissa, joissa suurempien pääomatulojen saajat saattavat olla jo etukäteen tunnistettavia yksittäisiä henkilöitä, kysymys voisi saada kunnallispolitiikassa vähän hurjiakin piirteitä.

Aidosti kunnallisen pääomatuloverotuksen toteuttamiskelpoisempi malli olisi kunnallisveron kohdistuminen ansiotulon ja pääomatulon yhteismäärään. Rakenteellisesti tämäntyyppinen ratkaisu sisältyy jo verojärjestelmään *Yleisradioverossa*, vaikkakin Yle-*verossa* dominoi veron enimmäismäärä. Tällaisessa kokonaistuloihin perustuvassa ratkaisussa ansiotulojen ja pääomatulojen saajat osallistuisivat lähtökohtaisesti samalla tavoin kuntien välittömään rahoittamiseen. Jos valtion pääomatuloverotusta alennettaisiin keskimääräistä kunnallisveroa vastaavalla määrällä, muutos ei keskimäärin vaikuttaisi verovelvollisten asemaan, joskin pääomatulon kokonaisveroprosentti vaihtelisi verovelvollisen kotikunnasta riippuen.²²

Vaikka edellä kuvatulle ratkaisulle ei ole suoranaista estettä myöskään eriytetystä tuloverojärjestelmässä, se olisi luontevampi sellaisessa tulevaisuudessa, jossa pääomatulojen ja ansiotulojen verotuksen erillisyyttä ylipäänsä purettaisiin.

Varsinaiselle kunnalliselle pääomatuloverotukselle vaihtoehtoinen tapa kohdentaa pääomatuloverotuloja kunnille olisi yhteisöverotuksen tyyppinen ratkaisu, jossa lailla säädettävä osuus pääomatuloveron tuotosta tilitettäisiin kunnille. Julkisessa keskustelussa näyttää ainakin osin viitatus tällaiseen vaihtoehtoon, jossa jakoperuste olisi erikseen päätettävä asia. Jakoperuste voisi olla myös jokin muu kuin kussakin kunnassa asuvien verovelvollisten pääomatulo.

Mikään edellä kuvatuista malleista ei olisi lähimainkaan ongelmaton. Aidosti kunnallisessa verotuksessa on suurena kysymyksenä pääomatulojen hyvin erilainen merkitys eri kunnissa. Kuntien päätösvallassa olevaan pääomatulojen verotukseen tasoon liittyisi myös potentiaalisesti ongelmallisia käyttäytymisvaikutuksia niin verovelvollisten kuin kuntienkin päätöksenteossa. Merkittävät verokantaerot voisivat ainakin yksittäistapauksissa, esimerkiksi yrityskauppaa suunniteltaessa, vaikuttaa verovelvollisten kotikuntavalintoihin. Kunnissa saattaisi puolestaan syntyä kokonaisuuden kannalta ei-toivottavaa kilpailua äveriäistä pääomatulojen saajista.

Kaikkien mallien yhteisiä heikkouksia ovat pääomatulojen suurehko vuotuinen vaihtelu, joka soveltuu paremmin valtion kuin kuntien riskiksi, ja ylipäänsä pääomatulojen ansiotuloja huonompi ennakoitavuus. Pääomatulojen huomattavaa vuotuista maakuntakohtaista vaihtelua on kuvattu maakuntaverokomitean mietinnössä (VM 2021:15,

²² Korkotulojen lähdevero muodostaisi poikkeuksen, mikäli se jätettäisiin ennalleen, mikä voisi olla tarkoituksenmukaista hienoisesta neutraalisuushäiriöstä huolimatta.

74) ja kuntakohtaisesti heittelehtiminen voi olla vielä selvästi suurempaa. Toki on muistettava, että vaikka pelkkien pääomatulojen volatiliiteetti voi olla suurta, pääomatulojen ja ansiotulojen yhteismäärän vaihtelu ei ole samalla tavoin dramaattista.²³

Pääomatulojen kuntakohtainen jakautuminen olisi omiaan kasvattamaan kuntien välisiä verotuloeroeroja, vaikkakaan ei täysin suoraviivaisesti. Tosin kun verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus tasoittaa kuntakohtaisia eroja voimakkaasti, epätasainen jakautuminen ei yksinään ole ratkaiseva este kunnalliselle pääomatuloverotukselle. Lähtökohtaisesti ei ole kuitenkaan tavoiteltavaa, että kuntien väliset verotuloerot kasvaisivat ja valtionosuuksien tasauksen rooli lisääntyisi entisestään.

Jos pääomatuloveron tuottoa jaettaisiin kuntien kesken muilla perusteilla kuin kuntakohtaisen kertymän mukaan, menetettäisiin kokonaan se kunnallisen pääomatuloverotuksen idea, että ansiotulojen ja pääomatulojen saajat olisivat kunnallisen päätöksenteon ja verotuksen yhteenkuulumisen suhteen samassa asemassa. Erikseen päätettävään jakokaavaan perustuva pääomatuloverotuoton jakaminen kuntien kesken näyttäisikin tuovan lähinnä pääomatuloverotuksen huonot puolet.

Mitään mallia, jossa kunnat saisivat osan pääomatuloverotuksen tuotosta, ei voi perustella sillä, että näin vahvistettaisiin kuntataloutta kokonaisuutena. Ei ole realismia olettaa, että valtio luopuisi pääomatuloverotuotosta kuntien hyväksi ilman kompensatiota toisaalla. Myöskään ei voida ajatella, että uusi verotus tulisi nykyisen valtion pääomatuloveron lisäksi.

Kokonaisarvio pääomatuloista on seuraava:

Pääomatulojen kunnalliselle verotukselle olisi sinänsä loogisia periaatteellisia perusteita, jotka liittyvät lähinnä malliin, jossa pääomatuloverotus olisi aitoa kunnallista verotusta. Siihen liittyvät ongelmat olisivat kuitenkin sen verran suuria, että tällaista muutosta ei voi erillistoimenpiteenä suositella. Vaihtoehtona oleva pääomatuloveron tuoton jakaminen kunnille erikseen päätettävällä jakokaavalla ei toisi mitään selviä etuja. Selvää on, ettei pääomatulojen kunnallinen verotus voisi tulla nykyisen valtiollisen veron lisäksi vaan sen osittaiseksi korvaajaksi. Luontevin yhteys harkita pääomatulojen sisällyttämistä kuntien veropohjaan olisi se, jos eriytetystä verojärjestelmästä palattaisiin jossain vaiheessa lähemmäs kokonaistuloon kohdistuvaa verotusta.

²³ Pääomatulot vaikuttavat nykyisin kuntien verotulokertymien ajoittumiseen sitä kautta, että ansio- ja pääomatulojen kertymiä tilitetään samassa kokonaisuudessa perustein, jotka voivat poiketa merkittävästi lopullisista kertymistä. Vaikka tällä ei ole vaikutusta kuntien lopullisiin verokertymiin, menettelystä on seurannut päänvaivaa aiheuttaneita euromääräisesti suuriakin ”rytmihäiriöitä”.

3.5 Monipaikkaisuus

Korona-aikana tuli entistä enemmän esiin ilmiö, jossa ihmiset viettävät etätöissä tai muuten huomattavan osan ajastaan kakkosasunnossa. Tässä yhteydessä on noussut uudelleen vahvemmin keskusteluun myös niin sanotun *kaksoiskuntalaisuuden* arviointi monelta kannalta mukaan lukien verotus. Kysymys on ollut erityisesti siitä, tulisiko kunnallisveron jakautua tällaisissa tilanteissa asianomaisten kuntien kesken. On myös vilahtanut ajatus siitä, voisiko verovelvollinen vapaammin valita, mihin kuntaan hänellä on vahvimmat siteet siltä kannalta, mitä tulisi pitää hänen verotuskuntanaan.

Ihmisen viettäessä huomattavan osan ajassaan jossakin muussa kunnassa kuin kotikunnassa ja käyttäessä myös tämän muun kunnan palveluita, on ymmärrettävä ajatus, jos kunnallisveron meneminen kokonaan kotikunnalle ei tunnu täysin perustellulta. Vaihtoehtoihin lähestymistapoihin liittyy kuitenkin huomattavan suuria vaikeuksia.

Valtiovarainministeriön julkaisemassa kaksoiskuntalaisuusselvityksessä vuonna 2018 todettiin, että suomalainen kaksoiskuntalaisuus on nykyään *monipaikkaisuutta*, jota kuvattiin seuraavasti:

Monipaikkaisuus on useimmiten seurausta ihmisten yksilöllisistä ja henkilökohtaisista valinnoista. Sidoksia kahteen tai useampaan paikkakuntaan voi olla esimerkiksi etätötekijänä, kausityöntekijänä, opiskelijana sekä mökkiläisenä ja kakkosasunnon omistajana. Henkilö voi jakaa aikaansa eri kuntien välillä myös lähiomaisen tai muun läheisen asumisen takia. Lapsi voi olla vuoroasumisen takia kahdella eri paikkakunnalla. Monipaikkainen on myös kunnassa vapaa-aikaa viettävä tai muuten kunnassa enemmän oleskeleva henkilö. (VM 2018, 64)

Monipaikkaisuus tulee siten esille hyvin monenlaisissa elämäntilanteissa, ja oikeudellisesti siihen liittyy hyvin monentyyppisiä kysymyksiä. Näitä on laajasti tarkasteltu mainitussa valtiovarainministeriön selvityksessä.

Kyseisessä vuoden 2018 selvityksessä käsiteltiin laajahkosti myös verotukseen liittyviä seikkoja. Periaatteelliset kysymykset koskevat verovelvollisuuden liittymistä muihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, kuntien verotusoikeutta sekä eri kuntien taloudellista asemaa. Kun otetaan huomioon tilanteiden monimuotoisuus, olisi hyvin hankalaa laatia kriteereitä, joilla verotusoikeus jaettaisiin tai verotulo kohdennettaisiin perustellulla tavalla eri kuntien kesken. Niin verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun, kuntien aseman kuin verovalvonnankin kannalta on vaikea myös ajatella, että verovelvollisella olisi valinnanvapaus verotuksen kohdistamisessa eri kuntien kesken. Ratkaisut, jotka

perustuisivat esimerkiksi verovelvollisen eri kunnissa viettämään aikaan, olisivat myös käytännössä mahdottomia valvoa.²⁴

Joitakin ongelmia vältettäisiin ratkaisuisa, jossa verotulojen jakaminen kuntien kesken ei vaikuttaisi verovelvollisen veron määrään, mutta monet heikkouksista koskisivat tällaisiakin ratkaisuja.

Valtiovarainministeriön selvityksessä esitettiin seuraava oikeudellisia kysymyksiä koskenut tiivistys:

Perustuslaki asettaa reunaehdoja kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin. Kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus juridisena määritelmänä, joka sisältäisi äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden useassa kunnassa taikka verotulojen allokoinnin kuntien välillä, on ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei siten voi liittyä verotuksellisia ja äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suojan, verotuksen tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä perustuslain turvaaman kansanvaltaisuusperiaatteen vuoksi. Monipaikkaisuudesta ei ole mahdollista säätää lainsäädännössä juridisesti velvoittavana käsitteenä. (VM 2018, 65)

Sote-uudistus antaa vielä uusia näkökulmia verotuksen monipaikkaisuuskysymyseen. Kun verotusoikeuden perusteita tulee tarkastella kuntien tehtäviä ja kunnilta saatavia palveluita vasten, kuntien roolin muuttuminen muuttaa myös tätä taustaa. Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen poistuessa kunnallisverolla rahoitettavien palveluiden joukosta muun kuin kotikunnan verotusoikeuden tulisi perustua muihin kunnallisiin palveluihin.

On selvää, että kuntiin jää jonkin verran palveluita, jotka voivat hyödyttää myös henkilöitä, joiden kotikunta on muualla. Se, missä määrin nämä ulkokuntaiset saavat hyöttyä tällaisista palveluista, vaihtelee erittäin suuresti. Niin ikään vaihtelee se, mistä palveluista kunta voi periä maksun henkilön kotikunnalta. Osumatarkkuudeltaan edes välttävää monipaikkaisuuteen perustuvaa verotusmallia suhteessa näihin palveluihin olisi hyvin vaikea rakentaa.

Palvelurepertuaarin lisäksi sote-uudistus vaikuttaa suuresti kunnallisveroprosentteihin, jotka pudonnevat kaikissa kunnissa vuonna 2023 alle puoleen nykyisistä ja matalimmillaan 5 prosentin vaiheille. Myös tämä vie olennaisesti pohjaa kunnallisverotuksen

²⁴ Toki nykyisinkin kotikunnan määrittämiseen liittyy osassa tilanteita tosiasiallista valinnanvapautta.

jakamiselta eri kuntiin. Pienemmissä veroissa on vähemmän jaettavaa ja esimerkiksi 5–6 prosentin veron jakaminen voisi olla paitsi epätarkoituksenmukaista myös kotikunnan kannalta kohtuutonta.

Sote-uudistuksessa kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista nousee merkittävästi ja kunnallisveron osuus alenee. Siinä kokonaisuudessa on entistäkin luontevampaa, että muun kuin kotikunnan rahoittamiseen osallistutaan siellä olevaan asuntoon kohdistuvan *kiinteistöveron* kautta, joskin kiinteistövero kohdistuu vain asuntojen omistustilanteisiin. Asiaa tarkastellaan lähemmin jaksossa 4.2.

4 Kiinteistövero

4.1 Yleistä

Kunnalle maksettava kiinteistövero otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1993, jolloin sillä korvattiin kiinteistöjen harkintaverotus, asuntotulon verotus, katumaksu ja manttaalimaksu.²⁵ Veroa maksetaan rakennuksista ja maapohjasta vuosittain niiden verotusarvojen perusteella. Kunnat määrittävät veroprosenttinsa laissa säädettyjen, erityyppisten kiinteistöjen osalta erisuuruisten vaihteluvälien puitteissa. Yleinen kiinteistöveroprosentti voi vaihdella välillä 0,93–2,00 prosenttia. Asuinrakennuksiin, voimalaitoksiin sekä rakentamattomiin rakennuspaikkoihin liittyy erityissääntelyä. Veropohjan määrittää valtio.

Kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista on noin 8 prosenttia. Sote-uudistuksessa, johon liittyy kunnallisveroprosenttien ja kuntien yhteisövero-osuuden alentaminen, kiinteistövero-osuuden arvioidaan kaksinkertaistuvan noin 16 prosenttiin. Tämä on merkittävä muutos kuntien verorakenteessa.

Nykyjärjestelmän mukaisia kiinteistöveroja erityyppisissä kunnissa ja myös tulevaisuusskenaarioita on tarkasteltu kevään 2021 VN TEAS -selvityksessä (Peni ym. 2021). Kiinteistöveron merkitys on suhteellisesti suuri kasvavissa, suurehkoissa kaupungeissa, joissa kiinteistöjen arvotkin ovat yleensä korkeampia. Myös joukossa väestöltään väheneviä kuntia kiinteistöveron merkitys on keskimääräistä suurempi, mitä voi selittää se, että rakennuskanta voi ainakin aikansa säilyä kunnan muihin suureisiin nähden suurehkona.

Monista muista veroista poiketen kiinteistöverot ovat meillä kansainvälisessä vertailussa maltillisia. OECD-maissa vuotuiset kiinteistöverot olivat vuonna 2019 keskimäärin 5,6 prosenttia kokonaisverotuloista, kun Suomessa osuus oli 3,4 (OECD 2020, 68).²⁶ Osuudet eivät tosin suoraan kerro verotuksen ankaruudesta, koska eri maiden kiinteistökannoissa on luonnollisesti eroja.

Kiinteistöveron laskennassa käytettävien verotusarvojen määräytymisperusteet ovat jääneet jälkeen sekä maapohjan että rakennusten osalta. Jo pitkään on ollut käyn-

²⁵ Veron historiallisista lähtökohdista ja taustasta ks. KM 1989:2.

²⁶ Kiinteistöverojen *suhde BKT:hen* oli vastaavasti OECD:ssä keskimäärin 1,9 ja Suomessa 1,4 %.

nissä kehittämishanke arvostamismenetelmien merkittäväksi uudistamiseksi. Pyrkimyksenä on ottaa uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot käyttöön vuoden 2023 kiinteistöverotuksessa. Uudistuksen vaikutus on keskimäärin verotusarvoja nostava, mutta sen tarkoituksena ei ole verojen korottaminen, vaan veroprosenttien vaihteluvälillä on samassa yhteydessä tarkoitus alentaa.

Kiinteistövero on perinteisesti pidetty paikallistasolle erityisen hyvin soveltuvana verona. Sen tuotto on vakaata sekä ennustettavaa, veropohjien liikkuvuus on vähäistä ja maapohjan osalta olematonta. Päättävältä kiinteistöveron tuottoon vaikuttavista tekijöistä, kuten kaavoituksesta ja infrastruktuurista, on merkittävältä osin kunnilla. Kiinteistöveroilla on – vaihteluväliensä puitteissa – selkeä vertailutilanne kunnallisveron kanssa, kun molempien taso on kuntien päätösvallassa ja päätökset tehdään myös samassa yhteydessä.

Kiinteistöveroon liittyy myös yleisemmin vähemmän taloudellisia haittoja kuin moniin muihin veroihin. Kiinteistöjen vuotuisesta verottamisesta aiheutuva taloudellisten päätösten vääristyminen on rajallista eikä sen ole – siltäkään osin kuin vääristymistä syntyy – nähty kohdistuvan erityisen vahingollisesti. Aivan erityisasemassa on maapohjaan kohdistuva vero, jossa kielteiset vaikutukset ovat kaikkein vähimmillään. Jollei maapohjan käyttö vaikuta maapohjan verotusarvoon, maapohjaan kohdistuva vero ei aiheuta tehokkuustappioita (Loikkanen ja Lyytikäinen 2009, Lyytikäinen 2012),

Rakennuksiin kohdistuvasta kiinteistöverosta ei voida sanoa, ettei se aiheuttaisi lainkaan neutraalisuushäiriöitä tai että nämä häiriöt olisivat automaattisesti harmittomia. Vero voi heikentää rakentamisen kannustimia myös kokonaistaloudellisesti haitallisella tavalla. Rakennuksiin kohdistuvasta verosta aiheutuvat vääristymät voivat silti olla käytännössä suhteellisen pieniä rakennuskannan pitkäikäisyyden takia samoin kuin tilanteissa, joissa kaavoituksen sallima rakennusoikeus käytetään joka tapauksessa.

Maapohjaan sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Tämä koskee pääsääntöisesti myös niiden rakennusten maapohjaa, joihin sovelletaan jotakin muuta prosenttia. Osittaisena poikkeuksena yleisen veroprosentin soveltamisesta ovat rakentamattomat rakennuspaikat, joille määrättävistä prosenteista on erityissäännöksiä.²⁷ Rakentamattomien rakennuspaikkojen korkeammilla veroilla on selkeät maapoliittiset perusteet, vaikka eri käsityksiä vallitsee ehkä siitä, kuinka tehokkaasti korotetut prosentit ovat täyttäneet niille asetettuja tavoitteita.

²⁷ Kiinteistöverolain 12 a ja 12 b §. Lisäksi kunta voi päättää tiettyjen yleishyödyllisten yhteisöjen omistamien rakennusten ja niiden maapohjan veroprosentin yleistä prosenttia matalammaksi, nollaan asti (13 a §).

Kun otetaan huomioon kiinteistöveron ja kunnallisveron vaihtoehtoisuusasetelma ja kunnallisveroon liittyvät selvästi suuremmat haitat talouden ja työllisyyden kannalta, kiinteistöveron roolin suhteellista vahvistamista olisi perusteltua jatkaa sote-uudistuksen jälkeenkin. Verojen voitaisiin niin haluttaessa antaa keskimäärin nousta ilman veroprosenttikorotuksiakin arvostamisperusteiden uudistuksessa, jossa arvot voittopuolisesti nousevat, mutta tällainen salakavala verojen korottaminen voisi sisältää riskejä tärkeän uudistuksen toteutumiselle. Tämä puoltaa suunniteltua ratkaisua, jossa veroprosenttien vaihteluvälejä alennetaan arvojen keskimäärin noustessa.²⁸

Jatkossa olisi kuitenkin perusteltua kanavoida kunnissa todennäköisesti jatkuvia veronkorotuspaineita mieluummin kiinteistöveroihin kuin kunnallisveroon. Tämän voi sanoa kuuluvan osin valtiolle veroprosenttien vaihteluvälien asettajana ja osin kunnille, jotka päättävät prosenteista vaihteluvälien sisällä. Kun kunnan verorakenteella on myös yleisempää merkitystä, voidaan pitää perusteltuna sitä, että valtio vaihteluvälejä tarpeen mukaan korottamalla osaltaan vaikuttaisi verotuksen kokonaisuuden kehittämiseen kokonaistaloudellisesti perusteltuun suuntaan.

Taloudelliset näkökohdat puoltaisivat kiinteistöveron tulevien korotusten painottumista erityisesti *maapohjaan*. Ratkaisu olisi myös teknisesti yksinkertainen. Maapohja ja rakennukset arvostetaan joka tapauksessa erikseen²⁹ ja suuressa osassa kiinteistöjä, mukaan lukien asuinrakennukset, maapohjan ja rakennusten veroprosentit poikkeavat nykyisinkin tyypillisesti toisistaan. Maapohjan erillisen veroprosentin hienoisena harminä olisi se, että jo tätä nykyä kunnanvaltuuston päätettävänä on melko monta kiinteistöveroprosenttia ja maapohjan oma prosentti toisi yhden lisää. Tämä ei kuitenkaan ole järin painava vastasyy.

Maapohjan tai ylipäänsä kiinteistöjen verotuksen merkittävä korottaminen saattaa olla poliittisesti vaikeaa.³⁰ Kiinteistövero lieenee melko epäsuosittu ja kun sen tuotto on ollut kunnallisveroon verrattuna suhteellisen vaatimaton, veronkorotuspaineet ovat kanavoituneet kunnissa yleensä kunnallisveroon, jonka pieneltäkin näyttävät prosenttikorotukset ovat tuoneet runsaahkosti verotuloja. Tältä osin asetelma jossain määrin muuttuu sote-uudistuksessa, kun kiinteistöverotulojen rooli kasvaa kunnallisveroon verrattuna.

²⁸ Olen aiemmin ollut eri kannalla (Viherkenttä 2020).

²⁹ Kiinteistöjen arvojen tosiasiallinen jakautuminen maapohjan ja rakennusten arvoon voi tosin olla vaikea kysymys riitatilanteissa, jotka koskevat kaavamaisien arvostamisperusteiden suhdetta kiinteistön käypään arvoon.

³⁰ Ks tästä myös Lyytikäinen (2012).

Erityistä herkkyyttä liittyy helposti *vakituisten asuinrakennusten* kiinteistöveroon. Asumiskustannuksia pidetään laajasti korkeina eivätkä näitä kustannuksia kasvattavat päätökset usein nauti suurta suosiota. Kiinteistövero on luonnollisesti relevantti asunnon omistamiseen liittyvä vuotuinen kulu eivätkä laajat kansalaispiirit myöskään jakane veroteorian selvää tulosta, jonka mukaan omistusasuminen on tuloverotuksessa huomattavan verosuosinnan kohteena.³¹ Vuokra-asuntoihin kohdistuva tuloverotus puolestaan vaihtelee, ennen kaikkea vuokranantajan verostatuksesta riippuen, täysimääräisestä verotuksesta täyteen verovapauteen.³² Valtiovarainministeriön verotukiselvityksen (VM 2020) mukaan vakituisten asuinrakennusten verokannan vaihteluvälin pohjalta (0,41–1,00 %) laskettu verotuki on vuonna 2021 noin 750 miljoonaa euroa, joka on tietysti mittava summa kuntatalouden kokonaisuudessa. Kunnat ovat myös käyttäneet asteikon yläpäästä hyvin säästeliäästi ja vakituisten asuinrakennusten keskimääräinen veroprosentti vuonna 2021 on 0,51 % eli melko vähän vaihteluvälin alarajan yläpuolella (Kuntaliitto 2021). Vakituisten asuinrakennusten 617 miljoonan euron kiinteistöverokertymä jääkin pienemmäksi kuin edellä mainittu verotuki.

Vakituisten asuinrakennusten veron samoin kuin yleisen kiinteistöveroprosentin korottamista voidaan pitää maapohjan tiukempaa verotusta huonompana ratkaisuna, mutta nekin olisivat talouden ja työllisyyden kannalta suotuisampia kuin veronkirstystuspaineiden kanavoiminen kunnallisveroon. Asumisen kiinteistöveron nostaminen ei toki olisi kaikin tavoin ongelmaton ja tuntuva korotus nostaisi kysymyksen siitäkin, tulisiko arvokkaita asuntoja omistavien pienituloisten kustannusnousua jollakin mekanismilla kompensoida.³³ Vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveron merkityksen kasvattamisessa ei ehkä ole realistista odottaa suuria harppauksia, mutta ainakin verotuksen keveneminen, jos veroprosenttien vaihteluvälejä alennetaan arvostamisuudistuksen yhteydessä, veisi kehitystä väärään suuntaan. Edellä kannatettu yleinen maapohjan verotuksen nostaminen kohdistuisi toki luonnostaan myös asuntojen maapohjiin.

Yksi syy kiinteistöveron erityisen heikon suosion taustalla lienee se, että vero pitää maksaa erikseen eikä se sisälly palkkaverojen tavoin ennakonpidätykseen tai hyödykeverojen tavoin tuotteiden hintoihin. Ajoittain on ollut esillä kiinteistöveron liittäminen osaksi ennakoperintää, mutta siihen liittyisi hankaliksi koettuja substantiaalisia ja

³¹ Suosinta muodostuu pääasiassa asuntotulon ja myyntivoittojen laajasta verovapaudesta.

³² Vuokra-asuntojen kiinteistövero ei talousteorian mukaan normaalisti juuri siirry vuokra-asujan rasitukseksi, joskin arkielämässä vuokranantajat näyttävät ajoittain nostavan vuokria kiinteistöveroonkin viitaten.

³³ Tällaisia järjestelyjä on eri maissa, mutta ratkaisu voisi helposti muodostua monimutkaiseksi.

käytännön ongelmia. Tällaista menettelyuudistusta ei liene lähitulevaisuudessa näköpiirissä, mutta pitemmällä aikavälillä olisi yhä perusteltua selvittää mahdollisuutta sisällyttää kiinteistövero ennakoperintään.

Sote-uudistuksessa verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta uudistetaan niin, että siihen sisällytetään pääsääntöisesti myös 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Tämä heijastuu välillisesti kiinteistöveron merkitykseen kuntien rahoituksessa eikä muutosta voida pitää vaikutuksiltaan yksinomaan myönteisenä. Kun tasaus perustuu laskennalliseen veroon, kunnan tekemät veroprosenttipäätökset eivät kylläkään vaikuta tasaukseen. Kiinteistöveron pohja sitä vastoin vaikuttaa, eivätkä kunnat voi enää laskea saavansa esimerkiksi kaavoituksen kautta kasvavasta kiinteistöverotuotosta täyttä hyötyä itselleen. Tämä heikentää jonkin verran kaavoittamisen kannustimia ja voimistaa jo nykyisin usein ilmenevää asetelmaa, jossa verotulot liisääntyvät vasta tuntuvalta viipeellä kaupunkien kasvaessa.

4.2 Muut asuinrakennukset kuin vakituiset asunnot

Suureen osaan muualla kuin kotikunnissa olevista asunnoista sovelletaan kiinteistöverolain 13.1 §:ssä säädettyä *muiden asuinrakennusten* veroprosenttia. Kunnanvaltuusto määrää erikseen veroprosentin rakennuksille, joiden huoneistojen pinta-alasta yli puolta käytetään pääasiassa muuhun asumiseen kuin vakituiseen asumiseen. Veroprosentiksi määrätään vähintään 0,93 ja enintään 2,00 eli vaihteluväli on sama kuin yleisellä veroprosentilla.

Verovelvollisen käytössä olevasta asunnosta saatava laskennallinen asuntotulo ei ole tuloverojärjestelmässämme veronalaista. Korkeampi kiinteistövero on eräänlainen asuntotulon verovapausedun karkea korvaaja muiden kuin vakituisten asuntojen osalta.³⁴ Kun tämä prosentti koskee vain rakennuksia, joista yli puolta käytetään muuhun asumiseen kuin vakituiseen asumiseen, sen soveltamisalan ulkopuolelle jää tosin suuri osa toisena asuntona olevista kerrostalohuoneistoista. Tältä osin veron osumatarkkuus on puutteellinen.

Korkeamman veroprosentin konkreettisempänä tavoitteena on tuottaa verotuloja erityisesti vapaa-ajan asuntojen sijaintikunnille. Nämä muiden asuinrakennusten verot ovat merkittävä verotulojen lähde kunnissa, joissa vapaa-ajan asuntoja on runsaasti.

³⁴ Myös kiinteistöverolla korvattu asuntotulon verotus kohdistui ankarampana muihin kuin vakituisiin asuntoihin.

Näiden muiden asuinrakennusten erillisprosentilla verotettujen rakennusten verotuotto on kaikkiaan noin 100 miljoonaa euroa. Kunnat ovat käyttäneet vaihtelevasti mahdollisuutta säätää muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti yleisestä veroprosentista poikkeavaksi. Muiden asuinrakennusten keskimääräinen prosentti on vuonna 2021 1,2 ja yleinen prosentti keskimäärin 1,1 (Kuntaliitto 2021).³⁵

Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistövero on olennaisesti ansiotuloverotusta toimivampi tapa kerätä kaksoisasumis-/monipaikkaisuustilanteissa verotuloja muun kuin kotikunnan palvelujen rahoittamiseen. Voidaan luonnollisesti kysyä, onko verotus oikealla tasolla suhteessa asianomaisten kuntien palveluiden kustannuksiin. Verojen vastaavuus saataviin palveluihin ei yleisesti voi olla veropolitiikan ainoa ohje-
nuora, mutta kuntanäkökulmasta sille voidaan antaa merkitystä. Kakkosasunnon käyttämiseen liittyvien palveluiden määrään liittyy kuitenkin niin suurta vaihtelua, että suoriin päätelmiä tästä on vaikea tehdä.

Kakkosasuntojen kiinteistöverolle laissa säädettyä vaihteluväliä mitoitettaessa on kaikkiaan tasapainoiltava useiden näkökohtien kesken. Yksi näistä on kakkosasunnon sijaintikunnan intressit, toinen ”mökkikuntien” asema verrattuna muihin kuntiin, kolmas asuntotulon tuloverovapaus ja neljäs se, että kunnan oikeuden ulkokuntalaisten verotamiseen tulee olla rajoitettua (*ei verotusta ilman edustusta* -periaate). Verotuksen tasossa voi nämä seikat huomioon ottaen olla jonkin verran nousuvaraa, mutta nykyisen enimmäismäärän selvästi ylittävä vero olisi jo laskennalliseen asuntotuloon verrattunakin korkeahko.

4.3 Voimalliset

Kiinteistöverolain 14.1 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi määrätä erikseen veroprosentin, jota sovelletaan voimalliseen sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluviin rakennuksiin ja rakennelmiin. Täksi veroprosentiksi voidaan määrätä enintään 3,10.³⁶

³⁵ Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti oli alun perin sidottu vakituisten asuinrakennusten veroprosentin tasoon lisättynä säädettyllä enimmäismäärällä (0,50 %-yksikköä). Ajatuksena oli, ettei kunta verottaisi ulkokuntalaisia liian paljon ankarammin kuin omia asukkaitaan.

³⁶ Mahdollista erillisprosenttia ei sovelleta lain 14.2 §:ssä määriteltäviin pienvoimallisiin.

Voimalaitoksista kertyvillä kiinteistöveroilla on huomattava merkitys useille kunnille. Kaikkiaan voimalaitosrakennuksista ja -rakennelmista on kertynyt veroa noin 80 miljoonaa euroa vuodessa eli nelisen prosenttia kiinteistöveron kokonaismäärästä. Vanhaan voimalaitosten kiinteistöverossa huomio on kohdistunut erityisesti vesivoimaloihin ja ydinvoimaloihin, mutta tuulivoiman nopea lisääntyminen on nostanut tuulivoimaloiden kiinteistöverot näkyvästi keskusteluun.³⁷ Tuulivoimalaitoksiin kohdistuvien verojen merkityksen voidaan arvioida edelleen huomattavasti kasvavan, kun tuulivoiman määrä saattaa moninkertaistua jo suhteellisen lyhyessä ajassa.

Voimalaitosten kiinteistöverot jakautuvat voimaloiden mukana kuntien kesken huomattavan epätasaisesti. Sote-uudistuksen yhteydessä tulevasta muutoksesta, jossa laskennallisista kiinteistöveroista sisällytetään tasaukseen 50 prosenttia, on rajattu nimenomaan pois voimalaitosten kiinteistövero. Rajaus ei kuitenkaan koske ydinvoimalaitosten kiinteistöveroja, vaan ne sisältyvät rajoitetusti tasaukseen.³⁸

Voimalaitosten verot voivat olla sitä luokkaa, että ne keventävät hyvinkin tuntuvasti kunnallisveroon kohdistuvia paineita. Kunnissa, joissa tällaisia voimaloita ei ole, onkin kuulunut ääniä, joiden mukaan järjestelmä on suhteettoman edullinen voimalaitoskunnille.

Ei ole kokonaisuuden kannalta ongelmattonta, jos voimalaitoksista saatavat kiinteistöverotulot antavat edellytykset suoranaisten kunnallisverokeitaiden nousemiseen korkeiden verojen kuntien lomaan. Kun voimalaitoksiin voi liittyä varsin tuntuviakin maankäytöllisiä ja maisemallisia haittoja ja myös kunnalle syntyviä kustannuksia, voimalaitoskuntien merkityksellisille kiinteistöverotuloille on toisaalta perusteita. Kunnissa pidetään voimalaitoksista kertyviä kiinteistöverotuloja keskeisenä voimalaitoksista saatavana hyötynä ja on tärkeää, että kunnissa on valmiutta hyväksyä uusien voimalaitosten, kuten tuulivoimaloiden, rakentaminen.³⁹ Verotuksen ei kuitenkaan tule nousta tasolle, joka estäisi investointeja vähäpäästöiseen sähköntuotantoon.

Kaikkiaan voimalaitoskiinteistöjen erityisasemalle kiinteistöverosääntelyssä on siten perusteita, mutta selvän näkemyksen esittäminen siitä, mihin veroprosentti tai sen enimmäismäärä tulisi asettaa, edellyttäisi huomattavasti monipuolisempaa analyysia kuin mihin tässä yhteydessä on mahdollisuuksia. Verotuksen tasoa tulee jatkossakin arvioida sekä voimalaitosten sijaintikuntien että yleisemmältä kannalta. Tällöin tulee

³⁷ Ks. esim. Kalluinen (2021).

³⁸ Tasausmäärään vaikuttaa se, että ydinvoimalaitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten osalta laskennallisen veron määrittämisessä käytettäisiin keskimääräistä *yleistä kiinteistöveroprosenttia*.

³⁹ Verotulojen ja haittojen kohtaaminen on toki puutteellista muun muassa siltä osin, että tuulivoimalaitokset voivat aiheuttaa maisemallisia haittoja myös naapurikuntien asukkaille, jotka eivät hyödy verotuloista.

ottaa huomioon paitsi kuntataloudelliset myös energiapoliittiset ja ympäristönäkökohdat ja myös ennustettavuuden vaatimukset – voimalaitosinvestoinnithan voivat olla hyvin pitkäaikaisia. Veroprosenttien mitoitusta lainsäädännössä ja voimalaitosten kiinteistöveron asemaa verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa tulee myös tarkastella kokonaisuutena.

4.4 Metsät ja maatalousmaa

Metsät ja maatalousmaa ovat kiinteistöverolain 3.1 §:n 1. kohdan mukaan verosta vapaita.

Maatalousmaa ja metsät sijaitsevat suurelta osin kunnissa, joissa kiinteistöveropohjan lisäksi myös kunnallisveropohja on suhteellisen vaatimaton. Heikkoon kunnallisveropohjaan vaikuttaa osaltaan se, että puunmyyntitulot ovat pääomatuloa, josta vero suoritetaan valtiolle, ja maatalouden tulosta vain vaihteleva osa tulee verotetuksi ansiotulona. Myös yhteisöveroa kertyy monissa näistä kunnista laihaasti yritystoimintaerän perusteella, mutta niin sanottu metsäerä (jakso 5.2.) voi kerryttää yhteisöveroa merkittävästikin. Metsien ja maatalousmaan kiinteistöverovapaus vaikuttaa tietysti omalta osaltaan kunnallisveroprosenttien korkeuteen.

Kiinteistövero on lähtökohtaisesti tarkoitettu erittäin laajapohjaiseksi veroksi, jonka piirissä ovat jokseenkin kaikki kiinteistöt. Kiinteistöverotoimikunnan ehdotuksessa vuonna 1989 (KM 1989:2) veropohjassa oli erittäin vähän poikkeuksia, joista lähes kaikki olivat verotulomerkitykseltään hyvin vähäisiä.⁴⁰ Hallituksen esitykseen poikkeuksia sisältyi jo enemmän ja sittemmin niitä on tullut vuosien kuluessa lisää.

Toimikunnan ehdotuksessa maatalousmaa ja metsät olivat muiden kiinteistöjen tavoin verotuksen piirissä. Eräissä eriävissä mielipiteissä vastustettiin metsien sisällyttämistä veropohjaan ja yhdessä myös maatalousmaan kuulumista veron piiriin. Erityisenä perusteena metsien jättämiseen veron ulkopuolelle toimikunnan keskusteluissa ja eriävissä mielipiteissä korostettiin sittemmin poistunutta metsätalouden pinta-alaperusteista tuloverotusta.

Hallituksen esityksessä kiinteistöverolaiksi (HE 50/1992) ehdotettiin metsien ja maatalousmaan sisällyttämistä verovapaiden kiinteistöjen luetteloon ja laki säädettiin tämän

⁴⁰ Eräs lehti otsikoi mietintöä koskevan uutisensa ”Hautausmaatkin verolle”.

mukaisena. Verovapautta, joka oli merkitykseltään omaa luokkaansa veropohjan ulkopuolelle jääneistä poikkeuksista, ei esityksessä perusteltu.

Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen verotukikartoituksessa vuonna 2009 todettiin, että kiinteistöverotuksessa kaikki kiinteistöt kuuluvat normin mukaan veropohjaan ja kiinteistöverosta vapauttaminen muodostaa verotuen. Kartoituksen mukaan normijärjestelmän veroprosentti on yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin keskiarvo. Kiinteistöverotuksen verotukia ei kuitenkaan aineistopuutteiden takia laskettu miltään osin (VATT 2009). Samasta syystä valtiovarainministeriön vuotuisissa verotukiselvityksissä maatalousmaan ja metsien verovapauden muodostaman verotuen määrää ei ole voitu arvioida.

Metsät ja pellot arvostetaan kuitenkin muun muassa ansio- ja pääomatulojaon tarpeita varten. Verohallinnon tietokannan mukaan vuonna 2020 näiden arvostamisperusteiden mukaisten arvojen yhteismäärä oli metsille 13,1 miljardia ja maatalousmaalle 1,3 miljardia euroa.⁴¹ Osassa kuntia metsien osuus kaikkien kiinteistöjen arvoista on hallitseva. Keskimääräisen yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen verotuotto metsistä ja maatalousmaasta olisi yhteensä reilut 150 miljoonaa euroa.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan kiinteistövero ei laajenneta maa- ja metsätalousmaahan. Tulevaisuudessa olisi perusteet arvioida, onko verovapaus edelleen perusteltu. Olosuhteet ovat monin tavoin muuttuneet 1990-luvun alusta, jolloin verovapaudesta päätettiin. Maatalouden tukijärjestelmä – jonka osana maatalousmaan verovapaus voitaneen laajasti ottaen nähdä – on kokonaan uudistunut Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi. Metsien verovapaudelle kiinteistövero- toimikunnan vähemmistön mielipiteissä aikanaan esitetty keskeinen perustelu – pinta-alaperusteinen tuloverotus – on niin ikään siirtynyt historiaan. Lisäksi puunmyyntituloista vero menee valtiolle.

Jonkinasteista tukea erityissäntelylle antaa se, että kiinteistöveron voidaan nähdä kohtelevan muihin elinkeinoihin verrattuna ankarasti sellaista elinkeinotoimintaa, jossa kiinteällä omaisuudella on vääjäämättä tärkeä rooli. Tälle näkökohdalle ei ole kuiten-

⁴¹ Arvot on laskettu myös sellaisille metsille ja maatalousmaalle, mukaan lukien muun muassa valtion metsät, joiden arvoilla ei ole merkitystä pääomatulo-osuuden laskennalle.

kaan yleisemmin annettu merkitystä kiinteistöverotuksessa. Metsien verovapautta voidaan osittain perustella sillä, että metsien arvo muodostaa suurelta osin puustosta, mikä poikkeaa luonteeltaan tyypillisistä kiinteistöveron kohteista.⁴²

Metsien ja maatalousmaan saattamista kiinteistöveron piiriin puoltaisi erityisesti metsä- ja maatalousvaltaisten kuntien asema. Kun kyse on suurelta osin kunnista, joiden veropohja on suhteellisesti vaatimaton, on syytä kysyä, onko veropohjaa juuri näissä kunnissa erityisesti kaventavalle verovapaudelle riittävät syyt. Jos metsät ja maatalousmaa saatettaisiin kiinteistöveron piiriin, maksajina olisivat suurelta osin, mutta ei lähimainkaan kokonaan asianomaisten kuntien asukkaat. Erityisesti muiden kuin asianomaisissa kunnissa asuvien metsänomistajien osuus verosta olisi merkittävä. Pelkästään Metsähallituksen osuus metsänomistuksesta on noin neljännes ja erilaisten muiden yhteisöjen (mukaan lukien yhteismetsät) osuus noin 15 prosenttia. Luonnollisista henkilöistä merkittävä osa asuu muualla kuin metsän sijaintikunnassa.⁴³ Yksityishenkilöiden metsät sijaitsevat selvästi keskimääräistä enemmän Etelä-Suomen tuottoisilla alueilla ja ovat siten keskimäärin arvokkaampia.⁴⁴

Jos metsiin ja maatalousmaahan kohdistettaisiin kiinteistövero, sen tulisi olla tulonhankkimismenona tuloverotuksessa vähennyskelpoinen.

Kaikkiaan metsien ja maatalousmaan saattamiselle tulevaisuudessa kiinteistöveron piiriin olisi vahvat perusteet metsä- ja maatalousvaltaisten kuntien talouden ja myös verovelvollisten yhdenvertaisuuden vuoksi. Asia ei liene ajankohtainen lähitulevaisuudessa hallitusohjelman nimenomaisen kirjauksen vuoksi. Myöhemmin tulisi käynnistää asian selvittäminen, joka pitäisi sisällään muun ohella arvostamisperusteiden arvioinnin sekä kuntakohtaisten vaikutusten tarkastelun. Näihin vaikutuksiin liittyy myös tulossa oleva muutos, jossa kiinteistövero sisällytetään 50 prosentin painolla verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasauksen.

⁴² Joissakin yhteyksissä kiinteistövero on nähty verona, joka liittyy korostetun suoraan kiinteistöjä palveleviin kunnan toimiin. Tämän ajatuksen painoarvoa voidaan pitää hyvin rajallisena.

⁴³ LUKE 2021.

⁴⁴ Valtion metsien osuus verotusarvoista on vajaat 12 %.

5 Yhteisövero

5.1 Yhteisövero kuntien verona

Kuntien osuus yhteisöjen tuloveron tuotosta on vaihdellut tiheästi, ja sote-uudistuksen myötä sen on määrä alentua kolmanneksella, jolloin niin sanottu pysyvä osuus olisi 20,87 prosenttia.⁴⁵

Kunnille tilitettävä määrä jaetaan kuntien kesken verontilityslain 13 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Jos yhteisöllä on toimipaikka vain yhdessä kunnassa, yhteisön vero maksetaan tälle kunnalle. Jos toimipaikkoja on useassa kunnassa, yhteisön vero lisätään näiden kuntien laskentaeriin yhteisön toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Samaan konserniin kuuluvia yhteisöjä käsitellään tässä yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi yhteisöveron tuoton jakamiseen kunnille vaikuttaa varsinaiseen yhteisöverotukseen liittymättömänä elementtinä *metsäerä*, joka perustuu kunta-kohtaisten kantorahatulojen kehitykseen.

Yhteisöveron asema kuntien verorahoituksessa jakaa varsin voimakkaasti mielipiteitä myös kuntakentän sisällä.

Yhteisövero ei lähtökohtaisesti sovellu erityisen hyvin kuntien veroksi. Yhteisövero jakautuu huomattavan epätasaisesti kuntien kesken: kuntakohtainen vaihteluväli on ollut alle prosentista noin 30 prosenttiin kokonaisverotuloista. Toiseksi yhteisövero on melko suhdanneherkkä, ja sen tuoton vuotuiset vaihtelut voivat olla suuria. Tuotto voi heittelehtiä erityisesti yksittäisissä kunnissa. Yhtenäisen yhteisöveron jakamiseen kuntien kesken ei ole myöskään löydettävissä kiistattomasti oikeita perusteita.

Yhteisöverolla on toisaalta osalle kuntia suuri merkitys. Tilanteissa, joissa yhteisön työntekijät asuvat merkittävältä osin esimerkiksi naapurikunnissa, yhteisövero on myös tapa saada verotuloja siihenkin kuntaan, jossa yhteisö toimii. Yhteisöverotuotot voivat osaltaan myös kannustaa kuntia huolehtimaan hyödyllisellä tavalla yritysten toimintaedellytyksistä. Työvoima- ja elinkeinopalveluiden suunniteltu siirtyminen kuntien vastuulle vahvistaa osaltaan elinkeinotoimintaan liittyvien tehtävien asemaa kuntien kokonaistehtäväkentässä.

⁴⁵ Osuudessa on alkuvuosina pientä väreilyä historiallisista syistä.

Kuntien kilpailuun yrityksistä voi joissakin tapauksissa liittyä myös epätoivottavia piirteitä. Tästä ei liene Suomessa selvää tutkimustietoa, mutta ainakin joissakin tapauksissa kuntien keskinäinen kilpailu yritysten toimipaikoista on ehkä toiminut tavalla, joka ei ole ollut paras kuntasektorin kokonaisuuden kannalta. Tällainen asetelma voi syntyä niin kunnassa hallitsevassa asemassa olevan yrityksen suuntaan kuin jonkin epävarman hankkeen tarjoamaan ”oljenkorteen” tarttumisena.

Kuntien yhteisövero-osuuden alentuessa noin 20 prosenttiin kunnalle maksetaan veroa noin neljä prosenttia yhteisön verotettavasta tulosta. Kun muun muassa yritysten kannalta tarpeellisesta infrastruktuurista huolehtiminen sekä henkilöstön saatavuuden edistäminen voi aiheuttaa kunnalle tuntuviakin kustannuksia, tuota neljää prosenttia ei voida pitää erityisen korkeana. Matalampi osuus antaisi jo aiheen kysyä, onko kuntien yhteisövero-osuus enää ylipäänsä mielekäs.

Kunnalle menevää noin neljän prosentin osuutta yhteisön verotettavasta tulosta voidaan suhteuttaa myös muiden kuin yhteisömuotoisten yritysten tulosta kunnalle suoritettaviin veroihin. Nämä riippuvat keskeisesti tulon jakautumisesta ansio- ja pääomatuloon ja jakautuminen on osin yrityksen suoranaudessa päätösvallassakin. Kun kunnalle suoritetaan veroa vain ansiotulo-osuudesta, kunnan vero vaihtelee nolasta kunnallisveroprosentin määräämään osuuteen yrityksen tulosta. Erona yhteisövero-osuuteen on myös se, että luonnollisten henkilöiden ei-yhteisömuotoisten yritysten tulosta suoritetaan (ansiotulo)veroa vain omistajien kotikunnille.

Kuntien yhteisövero-osuuteen liittyvistä ongelmista huolimatta tästä osuudesta luopuminen ei ole ainakaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä suositeltavaa. Yhteisöveron roolin kuntatalouden kokonaisuudessa tai yksittäisissä kunnissa ei tulisi kuitenkaan olla sitä luokkaa, että yksittäisten yhteisöjen tilanne tai voimakkaat suhdannevaihtelut aiheuttaisivat suuria vaikeuksia kunnan taloudessa. Kun kuntatalous supistuu soteuudistuksessa tuntuvasti, noin 20 prosenttiin alentuva kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta voidaan pitää suhteellisen tasapainoisena ratkaisuna.⁴⁶

Kuntien yhteisövero-osuuden säätely on ollut yksi keskeisistä kuntien ja valtion taloussuhteiden säätämisen keinoista, ja jakosuhdetta on muuteltu tiheästi. Tämä on tietyllä tavalla tasapainottanut valtionosuuksien kautta tehtyä säätelyä, mutta ratkaisuihin on voinut vaikuttaa myös se fundamentaalisesti vähän kyseenalainen syy, että menokehykset kohtelevat eri tavoin menoja ja verotulojen jakoa. Jako-osuuden lähes vuotuinen heilunta on hankala erityisesti sellaisten kuntien kannalta, joissa yhteisöveron

⁴⁶ Ks. tästä myös VaVL 1/2021.

rooli on huomattava. Kuntien yhteisövero-osuuden käyttämiseen vuotuisena säätöruvina olisikin tavoiteltavaa suhtautua entistä pidättyvämmin.

5.2 Yhteisöverotulojen jako kuntien kesken

Yhteisöveron tuoton jakamiseen kuntien kesken ei ole kehitetty sääntöä, joka olisi kaikissa tilanteissa perusteltu ja käytännössä helposti sovellettavissa. Konsernin toimipaikkakuntien kesken henkilöstömäärien suhteessa tehtävä jako lieenee toiminut jo lähes 30 vuoden ajan käytännössä vähintäänkin välttävästi, vaikkakaan ratkaisu ei ole periaatteellisesti kiistaton. Jakoperusteeseen liittyy kuitenkin kysymyksiä, joiden voidaan ennustaa jatkossa lisääntyvän, jos yritysten kansainvälistyminen jatkuu ja lisäksi työntekijöiden fyysisen sijainnin merkitys vähenee. Muun muassa etätyön lisääntymisen herättää väkisin kysymyksen työntekijöiden sijainnin määrittämisestä ja merkityksestä.

Yhdysvalloissa yritysten tuloa on monien osavaltioiden lainsäädännössä jaettu osavaltioiden kesken jo vuosikymmenien ajan kolmella perusteella: henkilöstö, varat ja liikevaihto (ns. *unitary taxation*). EU:n komission CCCTB-direktiiviehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta vuodelta 2011⁴⁷ sisälsi samantyyppisen jakokaavan konsernien verotettavan tulon jakamiseen jäsenvaltioiden kesken. Komission mallissa henkilöstökomponentti muodostui puoliksi lukumäärästä ja puoliksi palkoista. Keväällä 2021 esitetyissä suuntaviivoissa yritysverotuksen tulevasta kehittämisestä (*BEFIT*)⁴⁸ komissio oli lisännyt jakoperusteiden omaisuuserään aineettoman omaisuuden.

Suomen nykymallisen kuntakohtaisen jaon paras puoli on ehkä se, että selvästi parempaakaan mallia – ja vielä vähemmän sellaista, johon olisi olemassa kätevä tietopohja – ei ole helppoa esittää. Monen yrityksen sisäisessä laskennassa käytetään kehittyneitäkin perusteita tuloksen kohdistamiseen eri toiminnoille, mutta siitä on pitkä matka tämän tyyppisten laskelmien käyttämiseen verotulon kuntakohtaisen jaon perusteena. Nykyiseen jakoperusteeseen antaa mahdollisuuden Tilastokeskuksen toimipaikkatilastointi. Esimerkiksi sellaisille jakoperusteille, joita EU:n komissio on hahmotellut tulon jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken, ei ainakaan nykyisin ole tietopohjaa kuntien välistä verotulon jakoa ajatellen. Komission jakoavain ei myöskään olisi ilmeisellä tavalla perustellumpi kuin nykyinen kuntakohtainen jakosääntö.

⁴⁷ COM(2011) 121

⁴⁸ "Business in Europe: Framework for Income Taxation", *asiakirjassa* COM(2021) 251.

Yksi erityiskysymys liittyy yhtäältä yksittäisen kunnan tai toisaalta laajemman alueen kuten seutukunnan tai työssäkäyntialueen merkitykseen yhteisöveron tuoton perusteiden arvioinnissa. Monin paikoin etenkin työssäkäyntialue on yritysten vaikutusalueetta ajateltaessa relevantimpi kokonaisuus kuin yksittäinen kunta, jolloin voidaan kysyä, onko oikein, että koko yhteisövero-osuus menee toimipaikan sijaintikunnalle. Nykykäytäntöä voidaan kuitenkin puolustaa. Yritysten toimintaan välittömästi liittyvät kunnan kulut syntyvät useimmiten toimipaikkakunnassa, ja yrityksen työntekijöiden henkilöverot menevät joka tapauksessa heidän kotikunnilleen. Verotulon kohdistaminen laajemmille alueille vaatisi myös alueen kuntien asemaan liittyviä täydentäviä sääntöjä.

Toistaiseksi ei olekaan ulottuvilla nykyisiä jakoperusteita ilmeisellä tavalla parempaa tapaa yhteisöveron tuoton jakamiseen. Jakoperusteen problemaattisuus on kuitenkin yksi syistä, joiden vuoksi yhteisöveron kuntaosuuden ei tulisi olla kovin korkea.

Yhteisöverotuoton jakoon liitetty metsäerä on kuntakohtaista jakoa koskeva erityispiirre, jolla on historialliset syyt metsävaltaisten kuntien aseman turvaamisessa vuoden 1993 uudistuksessa. Kyseiseen uudistukseen sisältyi (pitkillä siirtymäaajoilla) muun muassa tasaista tuottoa myös kunnille tuoneesta pinta-alaperusteisesta metsäverotuksesta luopuminen ja puunmyyntitulojen siirtyminen käytännössä kokonaan valtionverotukseen. Metsästä ja puunmyynnissä kertyykin sen sijaintikunnalle kunnallisveroa nykyisin hyvin vähän jos lainkaan. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että hankintatyön arvo on tuloverolaissa (63/1) erikseen säädetty suurelta osin verovapaaksi.⁴⁹

Metsäerän laskentaa koskevat säännökset sisältyvät verontilityslain 13 §:ään. Metsäerää laskettaessa perusteena käytetään metsäkeskuksittain laskettuja bruttokantorahatuloja, jotka jaetaan yksittäisille kunnille niiden alueella olevien talousmetsämaapinta-alojen suhteessa. Järjestelmään liittyy Metsähallitusta ja sen tytäryhtiöitä sekä luonnonsuojelualueita koskevia erityissäännöksiä.

Metsäerä on ollut 10 prosentin vaiheilla yhteisöveron kokonaistuotosta. Lukumääräisesti noin puolessa kunnista metsäerä on tuonut yli kolmanneksen yhteisöverosta ja joissakin kunnissa jopa yli 90 prosenttia.⁵⁰ Sote-uudistuksessa metsäerä alenee yhteisöveron kuntaosuuden mukana.

⁴⁹ Hankintatyön arvo on veronalaista ansiotuloa vain 125 m³ ylittävän puumäärän osalta.

⁵⁰ Ks. VaVL 1/2021. Metsäerän vaikutus näkyy myös siinä, että eniten yhteisöveroa asukasta kohden saavissa kunnissa on suurten kaupunkien lisäksi joukko asukasluvultaan pieniä kuntia. Yhteisöveron tuotosta kuntakokoryhmittäin ks. Peni ym. (2021), 51.

Perusrakenteeltaan metsäerä on yhteisöverotukseen suoranaisesti liittymätön elementti, jonka asemaa järjestelmässä on vaikea loogisesti perustella. Kun metsäerällä on kuitenkin edellä kuvattu merkitys joukolle kuntia, on selvää, ettei erän poistaminen ole erillistoimena tehtävissä.

Edellä jaksossa 4.5 on katsottu olevan perusteluja sille, että tulevaisuudessa metsät tulisivat kiinteistöveron piiriin. Metsäkiinteistöjen verotusarvojen pohjalta karkeasti arvioituna mahdollinen kiinteistövero voisi olla samassa suuruusluokassa metsäerän kanssa, joten kiinteistövero voisi alustavasti tarkasteltuna hyvin täyttää metsäerällä nykyisin olevan tehtävän metsävaltaisten kuntien verotulojen turvaamisessa. Yhteisöveron tuoton kuntakohtainen jakaminen voisi tällöin perustua kokonaan aidosti yhteisöjen tuloihin.

6 Uudet verot ja maksut

Yhteiskunnan ja talouden muuttuessa on pidettävä ennakkoluulottomasti silmät auki myös uusille keinoille turvata kuntasektorin tulotarpeita. Vuosikymmeniä eteenpäin ajateltaessa uusia avauksia voidaan mahdollisesti etsiä uusista *ympäristöperusteista* veroista ja maksuista, joiden nykyistä suuremmalle roolille tulevaisuudessa on kaikkiaan ilmeisiä perusteita. Laaja-alaiseksi paikallisten verotulojen lähteeksi soveltuvina tällaisia veroja ja maksuja on kuitenkin vaikea toistaiseksi nähdä.

Jotkin mahdollisista uusista veroista ja maksuista voivat olla mielenkiintoisia yksittäisille kunnille. Muun muassa *ruuhkamaksujen* selvittämiseksi ja mahdollisesti myös käyttönotolle on perusteita, mutta tällaiset maksut lienevät Suomessa relevantti ajatus enintään muutamassa – ehkä vain yhdessä – kaupungissa.

Kaivostoiminnan osalta voidaan hyvin perustein kritisoida nykyjärjestelmää, jossa julkisen vallan rooliksi jää suurelta osin kantaa riski, johon varautumisessa toiminnan harjoittajan rahoitusosuus on vaatimaton. Onkin aihetta selvittää kaivostoimintaan kohdistettavien verojen tai maksujen vahvistamista, jolloin mahdollisena veronsaajana voi tulla kysymykseen myös kaivoksen sijaintikunta ja mahdollisesti poikkeuksellisesti myös ympäryskunnat. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tuoreessa selvityksessä päädyttiin kuitenkin siihen, että mahdolliset uudet kaivosverot tulisi kantaa kokonaan valtiolle (VATT 2021). Selvityksen analyysi näyttää viittaavan tähän lopputulokseen, mutta myös veronsaajakysymys voi ansaita jatkopohdintaa mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä.

Kaikkiaan näköpiirissä on jokseenkin olemattomasti sellaisia huomattavia ympäristöveroja tai -maksuja, joihin liittyisi sellainen paikallinen ulottuvuus, että ne voisivat tarjota mielekkäästi nimenomaan kunnallista tulopohjaa. Jäteveron tyyppisten ratkaisujen taloudellinen merkitys jää vääjäämättä marginaaliseksi.

Nykyisten kunnallisten veropohjien ulkopuolella (ainoa) todella suuri veropohja on *kulutus*. On myös mahdollista, että verotuksen painopiste siirtyy tulevaisuudessa yhä enemmän kulutuksen suuntaan. Sekä yleiset että erityiset hyödykeverot soveltuvat kuitenkin huonosti niin alueelliseen kuin paikalliseen verotukseen. Euroopassa kuluksiverotus onkin lähes poikkeuksetta valtiollista (liittovaltioissa liittovaltiollista). Yhdysvalloissa osassa osavaltioita ja monissa kaupungeissa kannetaan suhteellisen alkeellista liikevaihtoveroa (*sales tax*), mihin liittyy monenlaisia vääristymiä, osittaisoptimoimisia ja veronvälttämisyjärjestelyjä. Asetelma liittyy perustuslaista lähtevään kompetenssijakoon eri hallintotasojen kesken ja siihen perustuvaan osavaltioiden (ja osin kaupunkien) mahdollisuuteen määrätä omista veroistaan. Amerikan malli tarjoaa tässä enintään varoittavan esimerkin.

Paikallisesti vaihtelevan kulutusverotuksen sijasta voidaan ajatella kulutusverojen tuoton jakamista osin kunnille jollain jakoperusteella. Tällaisen on vaikea nähdä tuovan mitään hyötyjä verrattuna kunnille paremmin sopivien verojen ja valtionosuusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen.

7 Tiivistelmä selvityksessä esitetyistä näkemyksistä ja ehdotuksista

Kuntien verojärjestelmän kysymykset koskevat yhtäältä verotulojen merkitystä kuntien rahoituksen kokonaisuudessa ja toisaalta verotuksen rakennetta ja elementtejä. Tässä selvityksessä ei ole pyritty kattavasti arvioimaan verotusta suhteessa kunnan muihin rahoituskomponentteihin, joskin asiasta esitetään joitakin näkökohtia. Selvityksessä on keskitytty tarkastelemaan niitä ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia, joita verotukseen tulevaisuudessa liittyy kuntien rahoitusmuotona. Tässä loppujaksossa esitetään tiivistetysti edellisissä luvuissa laajemmin perusteltuja ehdotuksia ja kannanottoja.

Kunnissa verotulot koetaan laajasti omina tuloina valtionrahoituksesta poikkeavalla tavalla. Johonkin mittaan kunta voi omilla päätöksillään vaikuttaa verotuloihinsa eri tavoin kuin valtionosuuksiin. Paitsi kuntien, myös koko kansantalouden kannalta on tärkeää, että kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa taloudelliseen kehitykseen kunnassa ja että tästä saadaan hyötyä myös kunnan taloudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien korvautuminen työvoima- ja elinkeinopalveluilla kunnan tehtävissä johtaa osaltaan siihen, että taloudellisen kehityksen edistämisen suhteellinen painoarvo kunnissa kasvaa.

Samaan aikaan on sekä perustuslaillisesti että muutoin välttämätöntä, että kuntien toimintaedellytykset turvaavat eri kunnissa asuvien ihmisten riittävän yhdenvertaisen aseman. Kuntien taloudellisen eriytymiskehityksen mahdollisesti jatkuessa kuntien välisiin veropohjaeroihin liittyvät ongelmat voivat entisestään lisääntyä. Tämä on yksi syistä arvioida kokonaisuutena verotuksen asemaa kuntataloudessa. Veropohjaa ja verotuloja tarkasteltaessa on kuitenkin pidettävä mielessä verotukseen liittyvinä tekijöinä myös *veroperustemuutosten kompensointi* ja *verotuloihin perustuva valtion-osuuksien taseus*, joiden sivuuttaminen voi johtaa kuntien tulopohjaerojen liioitteluun.

Yhtäältä verotuksen ja toisaalta muiden rahoituslähteiden asemaa kuntataloudessa tulee arvioida jatkuvasti. Kuntien rahoituksen ei silti tule olla poukkoilevaa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon sekä kuntien taloudellisen eriytymisen kysymykset että verojärjestelmän vaikutukset kansantalouden kehitykseen.

Omissa verotuloissa on kuntien rahoitusmuotona etuja sen ansiosta, että kunnilla on niihin vaikutusmahdollisuuksia, ja tavallaan myös itsehallintoon kyt-

keytyvän symbolimerkityksen vuoksi. Verotulojen osuudelle kuntien kokonaisrahoituksesta ei silti voida asettaa yleistä tavoitetasoa, vaan osuuden on syytä olla sidoksissa eri osatekijöiden etuihin ja haittoihin. Nykyisiin verolajeihin liittyy vain rajalliset mahdollisuudet kuntien tulopohjan vahvistamiseen ilman kyseisiin veroihin liittyvien ongelmien kasvua. Eri verojen painotuksen lisäksi tulee pitemmällä aikavälillä arvioida myös sitä, millä kaikilla verolajeilla on ylipäänsä perusteltu rooli kuntien rahoituksessa. Tämä koskee niin olemassa olevia kuin mahdollisia uusia verotulojen lähteitä. Paikallishallinnon rahoitukseen hyvin ja laaja-alaisesti soveltuvia kandidaatteja ei kuitenkaan ole näköpiirissä sen enempää nykyisissä valtionveroissa kuin kokonaan uusissa avauksissakaan.

Moniin nykyisiin ja myös mahdollisiin uusiin veroihin liittyy se piirre, että ne jakautuvat kuntien kesken epätasaisesti ja osin pistemäisestikin. Erityisen painotetusti joihinkin kuntiin tuovia veroja ovat muun muassa muiden kuin vakituisten asuinrakennusten sekä voimalaitosten kiinteistöverot ja jopa yhteisöverossa on esiintynyt tällaisia tapauksia yksittäisten ”jättipottien” yhteydessä.⁵¹ Sama voisi koskea sellaisia uusia avauksia kuin ruuhkamaksut ja kaivosvero. Yhtäältä verotuksen parametreja ja toisaalta verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta koskevissa päätöksissä on tasapainoiltava yksittäisten kuntien ja koko kuntakentän intressien kesken.

Luonnollisten henkilöiden kunnallinen tuloverotus on muuttumassa dramaattisesti, kun se pienentyy selvästi alle puoleen nykytasosta vuodesta 2023 alkaen. Kunnallisverotulojen osuus kuntien kokonaistuloista ei kuitenkaan muutu huomattavan paljon.

Kunnallisveron ongelmia ovat erityisesti sen kohdistuminen voimakkaasti työhön sekä suurehkot kunnittaiset erot. Kun työnteon kannustimien merkitys korostuu tulevaisuudessa työikäisten väestöosuuden supistuessa, kunnallisveroprosenttien nousemisella olisi kielteisiä kokonaistaloudellisia vaikutuksia, ja kamppailu nousupaineita vastaan on tärkeää. Tässä ovat avainasemassa taloudellisen pohjan vahvistuminen ja menokehityksen hillintä, mutta asialle tulee antaa merkitystä myös verorakennetta arvioitaessa.

Kunnallisverolla on keskeinen taloudellinen merkitys kuntataloudessa ja se koetaan kunnissa myös rahoitukseksi, jonka pohjaan kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa. Kun kunnallisvero on kuitenkin suurelta osin työn verotusta,

⁵¹ *Osmo Soininvaara* viittasi aikanaan tähän ilmiöön termillä ”Nokia-arpajaiset” ja mediatietojen perusteella myös Supercellin yrityskauppaan liittyneet verot ovat näkyneet piikkinä jopa Helsingin verotuloissa.

sekä valtion että kuntien politiikassa tulisi pyrkiä erityisesti patoamaan kunnallisveroprosenttien nousua.

Kunnallisverotuksen veropohjien kuntakohtaiset erot johtuvat ensisijaisesti eroista taloudellisessa perustassa, mutta eroja kasvattavat myös erityisesti matalahkoihin tuloihin kohdistuvat verovähennykset. Kun valtio kuitenkin korvaa erikseen vähennysten kasvattamisesta aiheutuneet verotulomenetykset, veropohjien vertailu kuvaa kuntien tulopohjaa puutteellisesti. Verovähennysten ja niiden kompensaation muodostama kokonaisuus on keinotekoinen ja heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Tulevaisuudessa olisi perusteltua pyrkiä uudistamaan tuloverojärjestelmää siten, että muut vähennykset kuin tulonhankkimismenot kohdistuisivat mahdollisimman pitkälti valtionverotukseen ja vähennyksistä johtuvien verotulomenetysten erillisestä korvaamisesta kunnille voitaisiin luopua.

Pääomatulojen oleminen kunnallisveropohjan ulkopuolella ei vastaa sitä luontevaa lähtökohtaa, että kuntalaisuus, äänioikeus ja verovelvollisuus kulkevat käsi kädessä. Veronsaajan määräytyminen tulolajijaon perusteella johtaa myös sattumanvaraisiin tuloihin muun muassa yritystulon, maatalouden tulon ja osinkojen verotuksessa. Pääomatulojen sisällyttäminen tavalla tai toisella kuntien verotulopohjaan lisäisi kuitenkin verotulojen suhdanneherkkyyttä sekä kuntien välisiä veropohjaeroja.

Kunnallisveron ulottamiseen pääomatuloihin valtionveron osittaisena korvaajana olisi periaatteellisia perusteluja, mutta se ei ole erillistoimena suositeltava muun muassa kuntakohtaisten vaikutusten vuoksi. Nykytyyppisen pääomatuloveron tuoton ohjaaminen osittain kunnille ei puolestaan toisi mitään selviä etuja. Siinä tapauksessa, että ansiotulojen ja pääomatulojen verotuksen erillisyyttä tulevaisuutta purettaisiin, pääomatulojen tuleminen kunnallisverotuksen piiriin voisi olla osa laajempaa uudistusta.

Monipaikkaisuus-/kaksoisasumistilanteet ovat hyvin monimuotoisia ja ajatukseen kunnallisverovelvollisuuden tai kunnallisverotulon jakamisesta useampaan kuin yhteen kuntaan liittyy useita perustuslaillisesti ja verotuksellisesti vaikeasti ratkaistavia ongelmia. Verotulojen jakamisen perusteet heikentyvät entisestään vuodesta 2023 alkaen, kun jaettavaa olisi olennaisesti tähänastista vähemmän veroprosenttien alennuttua.

Kunnallisverotuksen jakaminen useampaan kuin yhteen kuntaan ei ole toteuttamiskelpoinen ajatus.

*Kiinteistövero*a pidetään tutkimuskirjallisuudessa laajasti hyvänä paikallisverotulojen lähteenä. Kiinteistöverot eivät monista muista veroista poiketen ole Suomessa myöskään kansainvälisesti korkeita. Kiinteistöveroilla on selkeä vertailutilanne kunnallisveron kanssa, kun molempien tasosta päätetään – kiinteistöveron osalta tosin rajoitusti – kunnissa vuosittain. Kokonaistaloudellisesti olisi tärkeää, että kunnallisen verotuksen nousupaineet kanavoitaisiin pikemminkin kiinteistöveroon kuin kunnallisveroon ja että mahdollinen alennusvara kohdistettaisiin mieluummin kunnallisveroon.

Kiinteistöveron asemaa kuntien tulolähteenä tulisi tulevaisuudessa vahvistaa myös sote-uudistuksessa tulevien muutosten jälkeen.

Maapohjaan kohdistuvaan kiinteistöveroon ei lähes kaikista muista veroista poiketen liity kielteisiä käyttäytymisvaikutuksia eikä myöskään rakennustoimintaan kohdistuvia lisärasitteita. Tämä tulisi ottaa entistä vahvemmin huomioon pyrittäessä kasvattamaan kiinteistöveron suhteellista asemaa. Vaikka kunnissa on päätettävänä jo melko monta kiinteistöveroprosenttia, olisi perusteltua harkita lainsäädännön uudistamista siten, että maapohjan veroprosentin vaihteluväli eriytettäisiin yleisen veroprosentin vaihteluvälistä tätä korkeammaksi.

Kiinteistöveron merkitystä kasvatettaessa veron painopistettä tulisi pyrkiä siirtämään maapohjan suuntaan.

Kiinteistöjen verotusarvojen määräytymistä ollaan uudistamassa lähivuosina sekä rakennuksia että maapohjaa koskien tavalla, jonka on määrä lisätä verotusarvojen tasapuolisuutta suhteessa käypiin arvoihin. Samalla verotusarvot voittopuolisesti nousevat. Uudistuksen kuntakohtaisiin vaikutuksiin liittyy kuitenkin kuntakentällä jonkin verran epävarmuutta. Vaikka kiinteistöverojen suhteellisen merkityksen kasvu on toivottava suunta, on perusteltua, että verotuksen mahdollisista kiristyksistä päätetään arvostamisuudistuksesta erillään.

Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti määrätään erikseen. Vaikka kuntien edellytykset saada tätä kautta verotuloja vaihtelevat suuresti, tällaisten asuntojen vakituisten asuinrakennuksia korkeammalle verolle on perusteet. Monipaikkaisuustilanteissa kiinteistövero on kunnallisveron jakamista ratkaisevasti toimivampi tapa huolehtia myös vapaa-ajan asuntojen sijaintikuntien eduista. Kuntien mahdollisuutta ulkokuntalaisten verottamiseen on kuitenkin edelleen perusteltua lainsäädännössä rajoittaa ("ei verotusta ilman edustusta").

Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten erityiselle veroprosentille on perustellut syyt ja se tulee säilyttää, vaikka kyseiset verotulot jakautuvatkin kuntien kesken hyvin epätasaisesti. Veron tason mitoituksessa on perusteltua ottaa

huomioon vapaa-ajan asuntojen sijaintikuntien aseman lisäksi myös laskennallisen asuntotulon verovapaus. Verotus voi ehkä kiristyä nykyisestä maltillisesti, mutta kuntien oikeus muiden kuntien asukkaiden verottamiseen tulee pitää tiukasti rajoitettuna.

Voimalaitosten kiinteistöverolla on suuri merkitys monien sijaintikuntien verokertymässä ja muualla saatetaan pitää voimalakuntien asemaa suhteettomankin edullisena. Valmius hyväksyä uusien voimalaitosten, kuten tuulivoimaloiden, rakentaminen on tärkeää ja kun voimalaitoksiin voi liittyä maankäytöllisiä ja maisemallisia haittoja sekä kustannuksia myös kunnalle, voimalaitoskuntien merkityksellisille kiinteistöverotuloille on perusteita. Verotuksen ei kuitenkaan tule nousta tasolle, joka estäisi investointeja vähäpäästöiseen sähköntuotantoon. Voimalaitosten kiinteistöveroprosenttien mitoitusta lainsäädännössä ja veron asemaa verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa tulee tarkastella kokonaisuutena. Tässä selvityksessä ei ole ollut edellytyksiä analysoida kaikkia relevantteja tekijöitä tavalla, joka mahdollistaisi perustellun kannanoton verotuksen tasoon.

Voimalaitoskiinteistöjen erityisasemalle kiinteistöverotuksessa on lähtökohtaisesti perusteita. Verotuksen tasoa tulee jatkossa huolella arvioida sekä voimalaitosten sijaintikuntien että yleisemmältä kannalta. Tällöin tulee ottaa huomioon kuntataloudelliset, energiapolittiset ja ympäristönäkökohdat ja myös ennustettavuuden vaatimukset.

Kiinteistöjen arvoista muodostuva veropohja on tietysti suuri siellä, missä kiinteistöt ovat arvokkaampia, ja kiinteistöveropohja on vahvistuva kasvavissa kunnissa. Nämä erot eivät ole poistettavissa, mutta osin erot johtuvat lainsäädäntöratkaisuista. Maaseutumaisten kuntien suhteellisen heikkoihin veropohjiin vaikuttaa osaltaan se, että *metsä ja maatalousmaa* ovat kiinteistöverosta vapaita. Näiden kohteiden verovapaudelle ei ole selviä perusteita. Verollepano on nimenomaisesti suljettu pois voimassa olevassa hallitusohjelmassa, mutta myöhemmin tulisi käynnistää selvitys maatalousmaan ja metsien saattamiseksi kiinteistöveron piiriin.

Metsien ja maatalousmaan saattaminen kiinteistöveron alaisiksi olisi tulevaisuudessa perusteltua sekä maaseutumaisten kuntien talouden vahvistamiseksi että verotuksen tasapuolisuuden vuoksi. Veron tulisi olla tuloverotuksessa vähennyskelpoinen.

Yhteisövero soveltuu lähtökohtaisesti osin huonosti kuntien veroksi epätasaisen jakautumisensa sekä suhdanneherkkyytensä vuoksi ja myös siksi, että yhteisöveron jakamiseen kuntien kesken ei ole kaikin tavoin ongelmaton sääntöä. Yhteisöverolla on toisaalta osassa kuntia erittäin tärkeä rooli. Yhteisöverotuotot voivat myös osaltaan kannustaa kuntia huolehtimaan hyödyllisellä tavalla yritysten toimintaedellytyksistä,

vaikkakin kuntien kilpailuun yrityksistä voi yksittäistapauksissa liittyä myös epätoivottavia piirteitä.

Kuntien yhteisövero-osuudesta ei tule ainakaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä luopua. Yhteisöveron roolin kuntatalouden kokonaisuudessa tai yksittäisissä kunnissa ei tulisi kuitenkaan olla sitä luokkaa, että yksittäisten yritysten tilanne tai voimakkaat suhdannevaihtelut aiheuttaisivat suuria vaikeuksia kunnan taloudessa. Sote-uudistuksessa noin 20 prosenttiin alenevaa kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta voidaan pitää suhteellisen tasapainoisena ratkaisuna.

Yhteisöveron tuoton jako konsernin toimipaikkojen henkilöstömäärien perusteella on toiminut käytännössä melko tyydyttävästi. Jakoperusteisiin liittyvien heikkouksien voidaan ennustaa jatkossa lisääntyvän, jos yritysten kansainvälistyminen jatkuu ja lisäksi työntekijöiden fyysisen sijainnin merkitys vähenee. Yhteisön tulon kohdentamiseen eri kuntiin ei kuitenkaan ole esitetty sääntöä, joka olisi kaikissa tilanteissa perusteltu ja käytännössä helposti sovellettavissa.

Yhteisöveron tuoton jakaminen kuntien kesken toimipaikkojen henkilöstömäärien perusteella on jossain määrin keinotekoinen ratkaisu ja yksi syistä, joiden vuoksi yhteisöveron kuntaosuuden ei tulisi olla kovin korkea. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan ulottuvilla selvästi parempaa jakosääntöä.

Yhteisöverotuoton jakoon liitetty metsäerä on kuntakohtaista jakoa koskeva erityispiirre, jolle on historialliset syyt metsävaltaisten kuntien aseman turvaamisessa vuoden 1993 uudistuksessa. Kuntakohtaisten kantorahatulojen kehityksen perusteella määräytyvä metsäerä on varsinaiseen yhteisöverotukseen liittymätön elementti, jonka asemaa yhteisöverojärjestelmässä on vaikea loogisesti perustella.

Metsävaltaisten kuntien verokertymää olisi tulevaisuudessa perusteltua turvata metsien kiinteistöverolla yhteisöveron metsäerän sijasta.

Yhteiskunnan kehittyessä on pidettävä silmät auki myös uusille, mahdollisesti entistä paremmille keinoille turvata kuntasektorin tulotarpeita. Erilaiset kulutusverot soveltuvat yleensä erittäin huonosti kuntien tulolähteeksi. Vuosikymmeniä eteenpäin ajateltaessa uusia avauksia voidaan mahdollisesti etsiä *ympäristöperusteisista* veroista ja maksuista. Laaja-alaiseksi paikallisten tulojen lähteeksi hyvin soveltuvia tällaisia veroja on kuitenkin vaikea toistaiseksi nähdä.

Muun muassa *ruuhkamaksujen* tutkimisille ja kehittelylle on perusteita, mutta tällaiset maksut ovat Suomessa relevantteja enintään muutamissa kaupungeissa. Myös *kai-vostoiminnan* nykyistä tiukempaan verokohteluun voi olla aihetta ja kunta on siinä yksi mahdollinen, vaikkakaan ei välttämättä lopulta perusteltu veronsaajataho. Jäteveron tyyppisten ratkaisujen taloudellinen merkitys jää vääjäämättä marginaaliseksi.

Sekä yleiset että erityiset hyödykeverot sopivat huonosti paikallishallinnon tulolähteeksi eikä kokonaan uusia kuntasektorille hyvin soveltuvia huomattavien verotulojen lähteitä ole näköpiirissä. Ruuhkamaksujen, kaivosveron ja jäteveron tyyppisissä ympäristöperusteisissa veroissa ja maksuissa voi olla kehittämismahdollisuuksia, mutta niiltä ei voida odottaa merkittävää roolia kuntatalouden kokonaisuudessa.

Tämän selvityksen yleiset päätelmät ovat pähkinänkuoressa seuraavat:

Nykyiset veromuodot, sellaisina kuin niiden on määrä olla vuodesta 2023 alkaen, tarjoavat hyvin rajallisesti mahdollisuuksia kuntatalouden rahoitus pohjan vahvistamiseen. Kunnallisveron ei tulisi merkittävästi kiristyä vuoden 2023 tasoltaan erityisesti sen vuoksi, että vero kohdistuu suurelta osin työhön. Yhteisöveroon liittyy selviä heikkouksia paikallisena verona. Taloudellisilta vaikutuksiltaan suotuisimmat mahdollisuudet tarjoaa kiinteistövero, jonka korottaminen on osoittautunut poliittisesti erityisen vaikeaksi. Kun valtionosuuksiin on vaikea ajatella merkittäviä tasokorotuksia, myös verotuksen alentamisen edellytykset näyttävät heikoilta, jollei kuntien toimintaa kyetä merkittävästi tehostamaan tai toimintatuloja kasvattamaan. Tulopohjaa kehitettäessä tulee ottaa huomioon sekä kuntien tehtävien hoitamisen edellytykset että verotuksen vaikutukset talouskehitykseen.

Kuntien verojärjestelmä on luonnollisesti keskeisesti riippuvainen *kuntien tehtäväkentästä* ja erityisesti kuntien menotalouden koosta. Tässä selvityksessä on lähdetty oletuksesta, jonka mukaan kuntien tehtävät ja vastuut ovat ainakin pääpiirteittäin sellaiset kuin miksi ne ovat vuonna 2024 muodostumassa sote-uudistuksen ja TE-palveluiden siirron toteuduttua.

Kuntien tehtävät ovat vaihdelleet eikä ole aihetta uskoa, että tehtäväkenttä pysyy ikuisesti vuoden 2024 mukaisena. Mikäli kuntien kokohaitari säilyy nykyisen tyyppisenä, mahdollinen tulevaisuuden vaihtoehto on, että *kuntien tehtäviä eriytetään*. Jos tällaista

eriyttämistä tulevaisuudessa harkitaan, tulisi arvioida myös sitä, onko kaikilla nykyisillä veromuodoilla paikka kaikenlaisien kuntien rahoituslähteenä.⁵²

Mahdottomana ei voida pitää myöskään sellaista kehitystä, jossa *kuntien tehtäväkenttä ylipäänsä supistuu* tulevaisuudessa siten, että tehtäviä siirretään muiden organisaatioiden, mahdollisesti maakuntien vastuulle. Jos tällaiset muutokset koskisivat merkittäviä tehtäväalueita – joista on ajoittain viitattu toisen asteen koulutukseen – jouduttaisiin kysymään, ovatko kaikki nykyiset kolme verotulojen lähdettä edelleen perusteltuja. Ja ainakin jos opetustoimeen liittyvät tehtävät siirtyisivät vielä laajemmin pois kunnilta, myös verojärjestelmän keskeiset palikat olisi arvioitava uudelleen.

Jos hyvinvointialueille/maakunnille tulee tulevaisuudessa verotusoikeus, myös sillä voi olla heijastusvaikutuksia kuntien verojärjestelmään, vaikka alueellisella verotuksella korvattaisiinkin valtionrahoitusta. Mikäli alueet alkaisivat periä ansiotuloihin kohdistuvaa veroa, ansiotuloja verottavien tahojen lukumäärä kasvaisi. Tähän liittyisi haittoja ja riskejä, mukaan lukien se, että paineet veron nousuun voisivat olla suurimmat alueilla, missä myös kunnallisveroprosentit ovat korkeita. Suositeltavaa olisi, että ennen maakuntaverosta päättämistä selvitetäisiin laajemmin eri veronsaajien asemaa kuten parlamentaarinen maakuntaverokomitea esitti. Jos maakuntaverosta päätetään ilman tällaista selvitystä, tulisi arvioida uuden veron heijastusvaikutukset ja niiden huomioon ottaminen kunnallisverotuksessa.

Tässä selvityksessä ei ole voitu perusteellisemmin käsitellä verotuksen kehittämistarpeita tilanteissa, joissa kuntien tehtäväkenttä tai toimintaympäristö muuttuisi olennaisesti siitä, millaiseksi se on lähitulevaisuudessa muodostumassa. Edellä on viitattu kolmeen mahdolliseen tällaiseen muutokseen: kuntien tehtävien eriytymiseen, tehtävien yleiseen vähenemiseen ja maakuntaveron käyttöönottoon. Jokaisen näistä yhteydessä tulisi arvioida, onko kunnille menevien verojen kokonaisuutta syytä rakenteellisesti uudistaa. Tällöin tulisi olla valmiutta ennakkoluulottomaan arviointiin, joka ulottuisi aina kunnallisveron asemaan ja jopa olemassaoloon asti.

⁵² Yksi tehtävien huomattava eriyttäminen on toteutumassa, kun Helsingin kaupungille on jäämässä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu.

Lähteet

Kalluinen (2021). Janne Kalluinen, Myllyttääkö naapurikuntasi tuulivoimapuisto huimia verotuloja? Taloustaito 3.6.2021. [Myllyttääkö naapurikuntasi tuulivoimapuisto huimia verotuloja? - Taloustaito.fi](#)

Kari ym. (2021). Seppo Kari, Sari Kauppi, Kristiina Äimä, Anni Huhtala, Olli Roppo-
nen, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen, Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Val-
tioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44. [Kaivosveron vaihto-
ehdot ja niiden vertailu \(valtioneuvosto.fi\)](#)

KM 1989:2. Kiinteistöverotoimikunnan mietintö.

Kortelainen ym. (2021). Mika Kortelainen – Kaisa Kotakorpi – Teemu Lyytikäinen, Hy-
vinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset. Kansantaloudellinen aikakaus-
kirja 2/2021, 203–210. [KAK_2_2021_WEB-69-76.pdf \(taloustieteellinenyhdistys.fi\)](#)

Kuntaliitto (2020). Kuntien veroprosentit 2021. [Kuntien veroprosentit 2021 \(kunta-
liitto.fi\)](#)

Loikkanen – Lyytikäinen (2009). Heikki Loikkanen – Teemu Lyytikäinen, Kiinteistöve-
rotus rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä. Teoksessa E. Eerola, S. Kari, & J. Pehko-
nen (toim.), *Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen: miksi ja mihin suuntaan?*
(VATT julkaisut; No. 54). VTT Technical Research Centre of Finland.

LUKE (2021). [Metsänomistus - Luonnonvarakeskus \(luke.fi\)](#)

Lyytikäinen (2012). Teemu Lyytikäinen, Kiinteistövero – taloustutkijoiden suosikki ja
kansalaisten inhokki. Talous & yhteiskunta 3/2012, 54–59. [Kiinteistövero - taloustutki-
joiden lemmikki ja kansalaisten inhokki.pdf \(doria.fi\)](#)

OECD (2020). Revenue Statistics 2020. [Revenue Statistics 2020 | en | OECD](#)

OECD (2021). Taxing Wages 2021. [Taxing Wages 2021 | en | OECD](#)

Peni ym. (2021). Laura Peni, Toni Riipinen, Janne Tukiainen ja Tomi Viitala, Kuntien
verojärjestelmä: kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityk-
sestä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:9. [Kuntien ve-
rojärjestelmä: kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä
\(valtioneuvosto.fi\)](#)

Tanskanen (2020). Antti Tanskanen, Kommentti Viherkentälle eläkemaksujen veroluonteesta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2020, 637–641. [KAK_4_2020_WEB-105-109.pdf \(taloustieteellinenyhdistys.fi\)](#)

VATT (2020). Verotuet Suomessa 2009. Valmisteluraportit 5. [untitled \(vatt.fi\)](#)

Viherkenttä (2020). Timo Viherkenttä, Näkökohtia epidemian jälkeisen ajan veropolitiikasta. Talouspolitiikan strategia koronakriisissä, Liite 12. [Talouspolitiikan strategia koronakriisissä - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Viherkenttä (2021). Timo Viherkenttä, Tulisiko hyvinvointialueilla olla verotusoikeus? Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2021, 190–202. [KAK_2_2021_WEB-56-68.pdf \(taloustieteellinenyhdistys.fi\)](#)

VM (2018). Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018. [Millaista monipaikkaisuutta Suomeen : Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

VM (2020). Verotuet 2019–2021. Muistio 5.10.2020. [Verotukilistaus 2019-2021 \(vm.fi\)](#)

VM (2021). Kuntatalousohjelma 2022–2025. Kevät 2021. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:25. [Kuntatalousohjelma 2022-2025, Kevät 2021 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

VM 2021:15. Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö. VM 2021:15. [Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-490-5 (pdf)

Elokuu 2021